

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

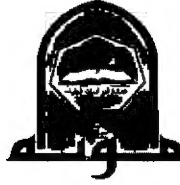
الحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

محمد أحمد محمود العكام

رسالة
مقدمة إلى
عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على
درجة الماجستير في القانون قسم القانون الخاص

جامعة مؤتة، 2004م

بسم الله الرحمن الرحيم



MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم(13)

إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب محمد احمد العكام والموسومة بـ:

" الحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة "

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون.

القسم: القانون الخاص.

	التوقيع	التاريخ	
د. عبد الله حسين الخشروم		2005/1/3	مشرفاً ورئيسا
د. نور حمد الحجايا		2005/1/3	عضواً
د. حسام البطوش		2005/1/3	عضواً
د. صلاح زين الدين الاسمر		2005/1/3	عضواً



عميد الدراسات العليا

أ.د. أحمد القطامين

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤتة – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهداء

بعد أن أكرمني الله بإنجاز هذه الرسالة أهدي ثمرة جهدي إلى روح والـديّ الطاهرتين، والى زوجتي التي كانت خير معين، وفلذات كبدي صبا وتقـى ونـور ورند و عمر والى إخواني وأخواتي والى كل صاحب فضل.

محمد أحمد محمود العكام

شكر و تقدير

بعد أن من الله علي بإنجاز هذه الرسالة أجد أن أحق الناس بتقديم شكري وعظيم امتناني لهم أستاذي الفاضل الدكتور عبد الله الخشروم، لجهوده المتواصلة وتوجيهاته السديدة التي كانت خير عون ودافع لي لإعداد هذه الرسالة.

كما أتقدم بجزيل شكري إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة المؤلفة من الدكتور نور الحجايا والدكتور حسام البطوش الدكتور صلاح الأسمر، لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة وللملاحظات القيمة التي أثرت هذه الرسالة.

محمد أحمد محمود العكام

فهرس المحتويات

الملخص

الحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

محمد احمد محمود العكام

جامعة مؤتة، 2004

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على الحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث أصبح هم الدول النامية سد العجز في ميزان المدفوعات وكان الخيار أمامها وحيدا لقلة حجم المنح والمساعدات وزيادة المديونية الخارجية وقلة الموارد، وتعيش الدول المتقدمة والنامية حالة من التنافس على جذب الاستثمارات، وهيئت الدول الراغبة في جذب هذه الاستثمارات البيئة الاستثمارية التي تناسب ظروفها، وكان الاهتمام واضحا بالتشريعات المنظمة للاستثمارات، وأنشئت في العديد من الدول المناطق الحرة التي تقدم الحوافز والإعفاءات التي يعظمها المستثمر الأجنبي، ويبحث عنها لان هدفه الأساسي تحقيق أقصى ربح ممكن إضافة إلى السماح له بتحويل هذا الربح مع راس المال إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل.

وقد سلك الأردن هذا الطريق بحيث أنشئت منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بموجب قانون خاص بها، ويحتوي هذا القانون على حوافز لجذب الاستثمارات الأجنبية، وكان المشرع سخيا في تنظيم دخول وإقامة الأجانب إلى المنطقة، فكان التشريع مرنا، وبعيدا عن الروتين والبيروقراطية، وقد أجاز القانون للأجانب حق تملك الأراضي واستئجارها لغاية إقامة المشاريع التي يتم الاتفاق عليها مع سلطة المنطقة، وقد نص القانون صراحة على الإعفاءات الضريبية وعلى حرية المستثمر بتحول العملات إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل، أي لا رقابة على الصرف الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة و أجاز أيضا الاتجار بالعملات بيعا وشراء.

Abstract

Legal initiatives for investment in the Aqaba Special Economic Zone

Mohammad Ahmad Mahmoud Al-Akkam

Mu'tah University, 2004

٦٢٢٣٨٦

This study aims at finding the legal initiatives at the Aqaba Special Economic Zone, where the concern in the developing countries has become the fulfillment of the deficit in the budget; there were no many choices in front of them due to the lower sizes of grants, the higher external debts and the scarcity of resources. Both developed and developing countries are passing in a state of competition to attract investments, where interested countries have prepared the suitable environment for investment that fits into their conditions. The concern about organized legislation was conspicuous that many countries have established economic zones to offer initiatives and exempts that foreign investors would appreciate. Foreign investors look for these initiatives because they return the optimal profit and allow transacting this profit along with the corpus outside in an exchangeable currency.

Jordan pursued this approach by establishing the Aqaba Special Economic Zone in pursuance of a special law. This law includes initiatives to attract foreign investment; the legislative was openhanded in the organization of the entrance and residence of the foreigners at the zone. The legislation was flexible and far from routine and bureaucracy. The law gave the foreigners the right to own and rent lands for the purpose of establishing projects the zone authority permit. The law clearly states the exemption of taxes and the free currency transactions outside the country, which means that there is no control over the foreign exchange in the Aqaba Special Economic Zone, the law also allows the selling and buying of currency.

الفصل الأول

تنظيم دخول وإقامة الأجنبي واستخدام العمالة

في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

1.1المقدمة

تهــدف التنمــية الاقتصــادية فــي الدول النامية إلى توسيع استثمار الموارد الطبيعــية والبشــرية، وزيــادة الدخل القومي بشكل عام ودخل الفرد بشكل خاص، والقضــاء علــى الــتخلف الاقتصادي، ولتحقيق ذلك لابد من إنفاق الأموال الطائلة لإقامة المشاريع المختلفة، وعادة ما يتم تمويل هذه المشاريع إما عن طريق مصادر التمويل الداخلية، كأن تقوم الدولة بترشيد الاستهلاك فترغم الأفراد على التخلي عن جــزء من إستهلاكاتهم، ولقصور مصادر التمويل الداخلية عن تحقيق أهداف التنمية الاقتصــادية لجــأت الــدول إلــى مصــادر التمويل الخارجية، كالقروض والمنح والمســاعدات المقدمة من الدول المتقدمة، فعن طريق القروض ازدادت مديونية هذه الــدول لأنهــا أصــبحت ملتزمة بسداد القرض والفائدة المفروضة عليه، وقل حجم المســاعدات والمــنح الخارجية نتيجة تعرض الدول المتقدمة في عقد الثمانينات إلى التضخم.

ونظــرا لمــا تعانيه الدول النامية من قلة رؤوس الأموال وضعف الموارد، ولحاجــتها إلى الصناعات المتطورة فتحت الباب أمام الاستثمارات الأجنبية، والتي أصــبحت بدورهــا مصدرا من مصادر التمويل الخارجية التي لم تعد مقتصرة على القروض والمنح والمساعدات المقدمة من الدول المتقدمة.

ورحبــت الــدول النامية بالاستثمارات الأجنبية، بعد أن كانت تنظر إليها بعيــن الريبة والشك، وخاصة الدول حديثة العهد بالاستقلال لتعلقها بالسيادة، وعملت هــذه الــدول جــاهدة علــى توفير البيئة الاستثمارية المناسبة، القادرة على جذب الاستثمارات في ظل التنافس الحاد بين الدول المتقدمة و النامية منها على حد سواء، فكل دولة أصبح همها الأساسي توطين الاستثمارات الأجنبية في إقليمها.

وتعــد المملكــة الأردنية الهاشمية من أشد الدول تأثرا بالظروف السابقة، فقلصت الدول المانحة المساعدات والمنح والقروض الخارجية المقدمة للدول النامية ومنها الأردن، وبسبب الأحداث الأخيرة التي مرت بها منطقة الشرق الأوسط، عانى الأردن كثــيرا من هذه الظروف وأثرت بشكل سلبي على اقتصاده، ولأنه يرغب في التقدم والازدهار والارتقاء إلى مصاف الدول المتقدمة، عمل جاهدا على توفير البيئة الاســتثمارية المناســبة القــادرة علــى جذب الاستمارات الأجنبية، فموقع الأردن الجغرافــي يعد موقعا متميزا بالنسبة للعالم والوطن العربي فهذا الموقع يشكل عامل جــذب للاســتثمارات، فوســائط الــنقل مــتوافرة بــرية وبحــرية وجويــة. ويتمــتع الأردن بالاســتقرار السياسي وبتماسك وحدته الوطنية، حيث يعد الاستقرار السياســي عــامل مهــم يبحث عنه المستثمر ويؤثر إيجابا على قرار المستثمر في الاســتثمار في دولة ما، وتعتبر البنية التحتية من أهم عوامل جذب الاستثمار في أي دولة، فخدمات الماء والكهرباء والاتصالات متوفرة في الأردن وبأفضل المستويات العالمية.

وإذا كــان صــغر حجــم الســوق لأي دولة يشكل عقبة أمام الاستثمارات الأجنبــية، لان المستثمر يبحث عن أسواق كافية لتسويق منتجاته إليها لكي لا يعاني من اختناقات تصديرية، فقد تخطى الأردن هذه العقبة ودخل في العديد من الاتفاقيات الدولية، مثل منظمة التجارة العالمية (WTO)، واتفاقية الشراكة الأوروبية، واتفاقية الــتجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية، بهدف فتح الأسواق الخارجية، وهذا يعنــي إيجاد أسواق كبيرة أمام الصناعات التصديرية ووضعها أمام المنافسة الحادة التــي تؤدي إلى زيادة الثقة بها على المستويين الوطني والعالمي، فالأسواق الكبيرة تشــكل حافزا للاستثمار. وقد حقق الأردن ما يسعى إليه من ترويج الأردن كمنطقة جــذب للاستثمار على المستوى الخارجي عن طريق السفارات الأردنية في الخارج وعن طريق المواقع الالكترونية.

و يــنظر المســتثمر الأجنبي إلى البيئة الاستثمارية ككل، وان كان للاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي أهمية، إلا أن المستثمر الأجنبي ينظر إلى النظام القانوني للدولة فهو يحدد حقوقه والإعفاءات والمزايا التي تؤثر في أرباحه المتحققة

و يشكل ضمانة له، وعمل الأردن على تعديل تشريعاته الوطنية المتعلقة بالاستثمار وتضمينها الحوافز المشجعة على جذب الاستثمارات.

ومن اجل تحقيق المزيد من الاستثمارات الأجنبية التي ستؤدي إلى سد العجز في ميزان المدفوعات والنقص في إيرادات الموازنة العامة قام الأردن بتحويل المنطقة الحرة في مدينة العقبة إلى منطقة اقتصادية خاصة لتشمل مدينة العقبة بأكملها، لأنها تهدف إلى التنمية الاقتصادية من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية، والمنطقة الاقتصادية الخاصة هي منطقة محددة من إقليم الدولة يتم إنشاؤها بموجب قانون خاص بها يوقف العمل بالتشريعات الوطنية المتعارضة مع أحكامه من اجل تشجيع الاستثمارات([1])، فبالإضافة إلى ما تتمتع به منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من بيئة استثمارية مناسبة، تزيد عن البيئة العامة للاستثمار في المنطقة الجمركية بوجود ميناء ومطار دولي إضافة إلى كونها منطقة حدودية تربط الأردن بأكثر من دولة، فتوافر البيئة الاستثمارية المتكاملة شرط ضروري لجذب الاستثمارات، فهل يحتوي قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على حوافز قانونية لتشجع الاستثمارات الأجنبية؟ بحيث يلبي الهدف الذي من اجله تم إنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة، ويكون قادرا على جذب الاستثمارات الأجنبية إلى المنطقة ويلبي ما يطمح إليه المستثمر الأجنبي، من استثماره خارج دولته ؟ و يدفع دولته على تشجيعه للاستثمار في الخارج، فلذلك لا بد لنا من الوقوف على حقيقة ما قدمه قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من حوافز قانونية لتشجيع الاستثمارات وتوطينها في منطقة العقبة، وهل هي من الشمول لتحقيق رغبة المستثمر الأجنبي؟ لذا سنتناول في هذه الرسالة دراسة الحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، و تحقيقا لهدف الدراسة وجدنا من المناسب أن تقوم الخطة على تناول الموضوعات التالية:-

الفصل الأول:- تنظيم دخول وإقامة الأجانب واستخدام العمالة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

---

[1] - المادة 6 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، نشر قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000 في الجريدة الرسمية في العدد (4453) الصادر بتاريخ 2000/8/31، وعدل بالقانون المؤقت رقم(28) لسنة 2002 ونشر في العدد (4549) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 2002/6/2.

الفصل الثاني:- بيع وتأجير أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة للمستثمر.

الفصل الثالث:- القواعد الضريبية وقواعد الرقابة على الصرف الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

خاتمة:- نتائج و توصيات.

منذ أن نشأت المجتمعات الإنسانية، نشأت معها التفرقة بين أعضاء الجماعة السياسية، وغيرها من الجماعات الأخرى، و كل جماعة كانت ترى أن أفرادها وحدهم لهم التمتع بكافة الحقوق في النطاق الجغرافي الذي تعيش فيه، دون مشاركة من أفراد الجماعات الأخرى، لان المجتمعات القديمة كانت تعاني من العزلة والانغلاق، ولم تكن تسمح للأجنبي بالدخول إليها، و كان محروما مما يتمتع به الوطنيون من حقوق، ولم يعترف له بالشخصية القانونية([2]).

لكن جانبا من الجماعات القديمة اعترفت بمعاملة أفضل للأجانب عن طريق تقرير نظام الضيافة ([3])، وتغيرت الأوضاع السابقة، نتيجة تطور الفكر الإنساني الذي امن بوجوب المساواة بين الناس، وبوحدة الطبيعة البشرية بصرف النظر عن الاختلاف في اللون، أو الجنس أو المعتقد ([4])، ونتيجة تطور الحياة الاقتصادية في العصر الحديث، أصبح هناك اتساعا وازدهارا في المعاملات بين رعايا الدول المختلفة، وأصبحت تربطهم مصالح مشتركة، ولم يعد حرمان الأجنبي في إقليم الدولة الوطني من الحقوق التي يتطلبها كيانه الإنساني، واللازمة لممارسة حياته، و اشتراكه في الحياة القانونية لمجتمع الدولة التي يقيم فيها، فوجدت الدولة نفسها مضطرة إلى الاعتراف للأجنبي بمثل هذه الحقوق حتى لا يحرم رعاياها في الدول الأخرى منها، ونزولا على مقتضيات الحياة المشتركة للإفراد ([5]).

وعلى الدولة أن توفر للأجنبي حد أدنى من العدالة، حتى لو كانت لا توفرها لمواطنيها، وترجع فكرة ما يتمتع به الأجانب من حد أدنى من الحقوق إلى منطق حماية الاستثمارات في الخارج، على أساس تدخلها المستمر في شؤون الدول

[2] ـ الدكتور محمد كمال فهمي، أصول القانون الدولي الخاص، الطبعة الثانية، 1985، ص275.
[3] ـ الدكتورة حفيظة السيد الحداد ، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب ، منشورات الحلبي الحقوقية ،2003،ص383.
[4] ـ الدكتور هشام علي صادق والدكتورة حفيظة السيد الحداد، دروس في القانون الدولي الخاص، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1999، ص294.
[5] ـ صفوت احمد عبد الحفيظ احمد، دور الاستثمار الأجنبي في تطور أحكام القانون الدولي الخاص، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1999، ص229.

الأخــرى بدعــوى التأكد من تطبيق هذا الحد الأدنى ([6])، فإذا كان الوطني هو من يتمــتع بجنسية الدولة، فان الأجنبي هو من لا يتمتع بهذه الجنسية، وعليه فان معيار التمييز بين الوطني و الأجنبي هو معيار الجنسية([7]).

و تقتصر تشريعات الجنسية على تحديد من هو الوطني دون تحديد الأجنبي، فــتحديد الصـــفة الأجنبية للشخص تتم بطريقة سلبية، ويستوي أن يكون الأجنبي من يحمــل جنسية دولة ما أو من لا يحمل جنسية أي دولة([8])، وهو ما يطلق عليه بعديم الجنسية، فالأصل في عديم الجنسية انه أجنبي، ولا يعامل معاملة الوطني، ولا يعتبر متعدد الجنسية أجنبيا إذا كانت الجنسية الوطنية إحدى جنسياته([9])، وقد نصت المادة الثانـــية مـــن قـــانون الإقامة و شؤون الأجانب رقم(24) لسنة 1973([10])على أن " الأجنبي هو من لا يتمتع بالجنسية الأردنية ".

و يعتـــبر المشـــرع الداخلـــي في كل دولة، هو صاحب الاختصاص بتحديد وصف الأجنبي و صفته، وما يتمتع به من حقوق، و ما يتحمله من التزامات ([11])، لكـــن الدولة ليس لها مطلق الحرية في تنظيم حقوق والتزامات الأجانب، وإنما عليها الالـــتزام بـــالحد الأدنى الذي يفرضه عليها القانون الدولي العام، والاتفاقيات الدولية التـــي تكـــون الدولـــة طـــرفا فيها، وليس لها النزول عن هذا الحد، و إلا تعرضت للمســـؤولية الدولية ([12])، وعندما تبسط الدولة يدها وتمنح الأجانب ما يزيد عن الحد الأدنى من الحقوق التي كفلها القانون الدولي العام، فإنها تهدف إلى تحقيق مصالحها الوطنية([13]).

---

[6] ـ الدكتور جعفر عبد السلام، الإطار القانوني للتنمية الاقتصادية، مجلة مصر المعاصرة، السنة السابعة والستون، العدد368، ابريل 1977،، ص355-412.

[7] ـ الدكتور إبراهيم احمد إبراهيم، مركز الأجانب وتنازع القوانين، بدون ناشر، 1992، ص8

[8] ـ الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص379.

[9] ـ المادة(26) من القانون المدني تنص على أن"تعين المحكمة القانون الذي يجب تطبيقه في حالة مجهولي الجنسية اللذين تثبت لهم جنسيات متعددة في وقت واحد على أن الأشخاص الذين تثبت لهم في وقت واحد الجنسية الأردنية وجنسية دولة أجنبية أخرى فان القانون الأردني هو الذي يجب تطبيقه".نشر القانون المدني رقم 43 لسنة1976 في عدد الجريدة الرسمية رقم 2645 تاريخ 1/ 8/ 1976، وأصبح قانونا دائما بموجب الإعلان المنشور على الصفحة 829 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4106 تاريخ 16/ 3/ 1996.

[10] ـ نشر هذا القانون في العدد 2426 من الجريدة الرسمية الصادر في 16حزيران 1973، وتم تعديله بالقانون رقم 37 لسنة 1980 المنشور في العدد 2974 والصادر في 16 كانون أول 1980، والقانون رقم 2لسنة 1991 في العدد3740 والصادر في 16 كانون أول 1991، والقانون رقم 5 لسنة 1991 المنشور في العدد 3470 الصادر في 16 آذار 1991، و القانون رقم 9 لسنة 2000 المنشور في العدد4424 الصادر في 2 نيسان 2000

[11] ـ الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، الوسيط في القانون الدولي الخاص السعودي، منشورات و مطابع جامعة الملك سعود الرياض، 1408ه، ص363.

[12] ـ الدكتور شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1964، ص332

[13] ـ الدكتور هشام علي صادق، الجنسية ومركز الأجانب، المجلد الثاني مركز الأجانب، منشأة المعارف، الاسكندرية1977، ص140

و تـتحدد المصـلحة الوطنـية للدولـة حسـب ظروفها السياسية، والأمنية والاقتصـادية، والاجتماعـية، فقد تقضي الظروف الاقتصادية بعدم قبول الأجانب؛ لأنهـا تعانـي مـن خطـورة الوضـع الاقتصادي، وأزمة السكن فتضع القيود في تشـريعاتها الداخلـية للحـد مـن قـبول الأجانب، وعندما تكون الدولة بحاجة إلى الاستثمارات الأجنبية أو الأيدي العاملة، فإنها تكون سخية في قبول الأجانب، ويجب أن لا يكـون سـخاؤها علـى حساب المصلحة الوطنية التي تقتضي المحافظة على سلامة كيان الدولة([14])، وتتجلى مهارة المشرع في الموازنة بين الاعتبارات المختلفة بوضـع تشـريع يحقق المصلحة الوطنية ولا يحرم الدولة من الاستثمارات الأجنبية ([15]).

وتحقـيق الأهـداف السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية للدولة يتطلب تحديد الأدوات و الوسائل الفنية الملائمة لتحقيق هذه الغاية؛ ويضع المشرع تشريعا يتضمن أحكامـا لتحقـيقها ([16])، ولا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار مصالح المستثمرين الواجبة الاحـترام، وأن تقدم لهم المكافأة على أموالهم التي استثمروها، وعلى التقنية الحديثة التـي جلـبوها، لذا يجب أن تكون العلاقة واضحة مابين المستثمر الأجنبي والدولة المضـيفة للاستثمار، وقائمة على التوازن العادل، وعلى رجال القانون أن يكون لهم الـدور الفعال في مسالة التوازن لأنها مسالة نظام قانوني، وبالتالي يجب أن يكونوا ضـليعين في القانون الدولي، ومطلعين على أنظمة واولويات القانون الداخلي ([17])، وقد وضع المشرع الأردني نظاما وتعليمات صادرة بموجبه تتضمن القواعد المنظمة لدخـول و إقامـة وعمـل الأجانـب في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسنقوم بدراسـتها فـي ثلاثة مباحث، المبحث الأول: شروط دخول الأجانب إلى المنطقة، المبحـث الثانـي: أماكن العبور إلى المنطقة والإقامة فيها، المبحث الثالث: استخدام العمالة في المنطقة.

[14] ـ الدكتور صلاح الدين احمد حمدي، القانون الجزائري و المركز القانوني للأجنبي في الدولة، مجلة القانون المقارن، العدد السادس عشر، السنة الثانية عشر 1985، ص ص307- 348
[15] ـ الدكتور شمس الدين الوكيل المرجع السابق ، ص385
[16] ـ الدكتور هشام علي صادق و الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 306
[17] ـ عبد الهادي عباس، السيادة، دار الحصاد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، دمشق، 1994 ص244.

2.1 شروط دخول الأجانب إلى المنطقة

يتمتع الأجنبي وفقا لقواعد القانون الدولي، وقواعد القوانين الداخلية بحق الدخول إلى إقليم أي دولة أخرى و الإقامة فيها، وللدولة أن تمنع الأجنبي من الدخول إلى إقليمها، وهذا ما يقضي به مبدأ سيادة الدولة على إقليمها، وقد يكون المبرر في منع دخول الأجانب إلى إقليمها أمر مستساغ، لمعقولية البواعث والأسباب التي أدت إلى ذلك، كأن يكون الأجنبي من المعروفين بخطورتهم التي تهدد أمن، وسلامة الدولة ([18])، لكن سيادة الدولة ليست مطلقة بل مقيدة باعتبارات التضامن و التعاون الدولي لاستمرار الاتصال فيما بين الدول ([19]).

و لم يعد المستثمر الأجنبي مجرد ضيف على الدولة المضيفة للاستثمارات يلقى مجرد الترحيب، بل أصبح المستثمر محلا للجذب يلقى معاملة خاصة لان قدومه إليها يساهم في تنمية اقتصادياتها([20]).

وإذا كانت الدولة ترحب بقدوم الأجانب، فلا شك إنها تضع شروطا يجب توافرها في الأجنبي حتى يستطيع الدخول إلى إقليمها، وقد وضع قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة والأنظمة الصادرة بموجبه وتعليماتها، شروطا يجب توافرها في الأجنبي حتى يستطيع الدخول إلى المنطقة، ويشترط المشرع لدخول الأجانب إلى المنطقة شرطين هما([21]):

1- أن يكون الأجنبي حاملا لجواز سفر معتمد في المملكة، أو لوثيقة سفر معترف بها في المملكة.
2- أن يكون مؤشرا على جواز السفر، أو الوثيقة من الجهة المختصة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وسنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: وثائق السفر فيما نتناول في المطلب الثاني: التأشيرات.

---

[18]- الدكتور صلاح الدين احمد حمدي، المرجع السابق، ص323.
[19] - الدكتور إبراهيم احمد إبراهيم، المرجع السابق، ص88.
[20]- الدكتور صفوت احمد، المرجع السابق، ص435.
[21]- صدر هذا النظام بمقتضى المادة (48) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الصادر بتاريخ 16 كانون الثاني2001، المادة 5/أ من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

1.2.1 وثائق السفر

يميز المشرع في نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بين نوعين من الوثائق هما: جواز السفر([22])، و وثيقة السفر، ندرسهما في فرعين مستقلين على التوالي.

جواز السفر

جـواز السـفر هـو الوثـيقة الرسمية الصادرة عن الدولة التي ينتمي إليها الشـخص ولها صفة دولية، وبواسطتها يستطيع الشخص أن يسافر إلى جميع دول العالم ([23])، وهي الوثيقة الأساسية الأكثر تداولا، ويجب أن تكون مستوفية للشروط الشكلية، ومتضمنة البيانات الأساسية والتي تجعلها سارية المفعول([24]).، و يجب أن يكون جواز السفر ساري المفعول لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر، ومعتمدا في المملكة، وجـواز السفر قد يكون معتمدا في المملكة ومستوفيا للشروط الشكلية جميعها إلا انه لا يسمح لحامله بالدخول إذا كانت صلاحيته تنتهي قبل مرور ثلاثة اشهر([25]).

وثيقة السفر

يـتعذر على الأجنبي أحيانا الحصول على جواز سفر، لأنه لا يتمتع بحماية بلـده الأصـلي([26])، كـأن يكون لاجئا، أو تم إبعاده عن وطنه عنوة من قبل قوات الاحـتلال، ومـع ذلك فانه لا يحرم من فرصة الدخول إلى المملكة أو المنطقة، إذا كـان حـاملا لوثيقة سفر معترف بها في المملكة، وسارية المفعول لمدة لا تقل عن سـتة اشهر([27])، في حين أن قانون الإقامة وشؤون الأجانب اشترط في جواز السفر أو وثـيقة السفر أن يكونا ساريي المفعول ولم يشترط سريانهما لمدة معينة([28])، كما

---

[22] - نشر قانون جوازات السفر المؤقت وتعديلاته رقم (5) لسنة 2003 في العدد 4586 من الجريدة الرسمية الصادر في 2003/2/16. ولم يعرف المشرع جواز السفر تعريفا تشريعيا، لكنه حدد جوازات السفر الأردنية في المادة الخامسة منه على النحو التالي:
"جوازات السفر الأردنية هي:أ- جواز السفر الدبلوماسي
ب- جواز السفر العادي ".

[23] - الدكتور جابر إبراهيم الراوي، القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني دراسة مقارنة، الدار العربية للنشر والتوزيع، عمان، 1986، ص33.

[24] - الدكتور هشام صادق، المرجع السابق، ص 206.

[25] - المادة 5/أ من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

[26] - الدكتور موحند إسعاد، ترجمة، الدكتور فائز انجق، القانون الدولي الخاص، الجزء الثاني، المنشورات الجامعية، الجزائر 1989، ص181.

[27] - المادة 5/أ من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[28] - المادة 4/أ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب.

هو منصوص عليه في نظام تأشيرة الدخول والعمل و الإقامة، فاشترط النظام هذا الشرط كقيد يمنع به دخول حملة الوثائق إلى المنطقة إذا كانت صلاحيتها تنتهي قبل ستة اشهر ليتيح الفرصة لحاملها العمل على تجديدها أو العودة من حيث أتى.

أما في الحالات الخاصة والتي تحقق مصلحة العمل فلرئيس سلطة المنطقة اتخاذ الإجراء المناسب عند عدم توفر الشروط المطلوبة في جواز السفر، أو وثيقة السفر، والسماح للأجنبي بالدخول إلى المنطقة([29])، وهذا يعد من التسهيلات التي قدمها النظام فكان في غاية المرونة لأنه يراعي خصوصية كل حالة على حدة.

2.2.1 التأشيرات

يشترط لدخول الأجنبي إلى دولة ما، أن يكون حاصلا على تأشيرة دخول من الجهة المختصة فيها، و التأشيرة هي موافقة الجهة المختصة في الدولة والتي تسمح بمقتضاها للأجنبي بالدخول إلى إقليمها([30])، وقد عرفها المشرع في المادة (2) من نظام التأشيرات رقم (3) لسنة 1997([31]) بأنها " التصريح الصادر عن جهة مختصة تسمح لحامله دخول أراضي المملكة"، والجهة المختصة بإصدار تأشيرات الدخول إلى المملكة قبل صدور قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، هي وزارة الداخلية ([32])، أما بعد صدوره، فان وزارة الداخلية الجهة المختصة بإصدار تأشيرة الدخول إلى المنطقة الجمركية - وهي أراضي المملكة باستثناء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ([33]) -، و الجهة المختصة بإصدار تأشيرة الدخول إلى المنطقة بالتنسيق مع كل من وزارة الداخلية، ووزارة الخارجية، ووزارة العمل هي مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة، بموجب مذكرة التفاهم، و حسبما يتم عليه الاتفاق([34]).

و تشترط الدول أحيانا على الأجنبي الذي يريد الحصول على تأشيرة دفع مبلغ من المال كرسم للحصول عليها، وهذا الرسم يختلف من دولة إلى أخرى، فقد

---

[29] - المادة 5/ب من نظام تاشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[30] - الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص34.
[31] - نشر نظام التأشيرات رقم (3) لسنة 1997 في العدد 4179 من الجريدة الرسمية الصادر في 16 كانون أول 1997.
[32] - المادة 3/ب من نظام التأشيرات
[33] - المادة 2 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[34] - المادة4/أ من نظام تاشيرة الدخول والعمل والإقامة.

تستخدمه الدولة للجباية أو لمنع أو الحد من دخول الأجانب إلى إقليمها([35])، والتأشيرات أنواع ولها شروط، وهناك حالات يعفى فيها الأجنبي من الحصول على التأشيرة، وسنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول نتناول فيه أنواع التأشيرات وشروط منحها، وفي الفرع الثاني حالات إعفاء الأجنبي من الحصول على التأشيرة وحالات إلغائها.

أنواع التأشيرات وشروط منحها

يمنح قسم التأشيرات وشؤون العمل في السلطة، للأجانب عدة تأشيرات تخولهم دخول المنطقة، وهذه التأشيرات هي: تأشيرة الدخول، و تأشيرة العمل وتصريح العمل.

أولا:- تأشيرة الدخول.

عرفت المادة الثانية من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة تأشيرة الدخول بأنها:"تأشيرة الزيارة أو تأشيرة العبور التي تمنحها السلطة وفق أحكام النظام وهذه التعليمات " وما يلاحظ على هذه التعليمات، أنها أوردت تأشيرة الدخول وبينت المقصود بها، وذكرت لاحقا عنوان وهو تأشيرة الزيارة وتأشيرة العبور، وكان من الأفضل أن يكون العنوان تأشيرة الدخول.

وتأشيرة الدخول التي يمنحها قسم التأشيرات وشؤون العمل في السلطة هي:

1- تأشيرة الزيارة.

هي تأشيرة تصدرها السلطة بهدف تمكين الأجانب من زيارة المنطقة، وهذه التأشيرة تسمح لزوج، و أبناء الأجنبي الحاصل عليها، والمدرجة أسماؤهم في وثيقة أو جواز سفره، بالدخول إلى المنطقة([36]).

وتأشيرة الزيارة إما أن تكون لمرة واحدة، وهي التي تخول حاملها زيارة المنطقة، وتنتهي بمجرد مغادرة حاملها أراضي المملكة، أو انتهاء مدتها، أو تكون لمرات متعددة وهي التي تخول حاملها زيارة المنطقة، والخروج منها والدخول إليها

---

[35] - الدكتور يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، عمان، 2003، ص160.

[36] - المادة 8 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة ونشرت تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة رقم (28) لسنة2002 في الجريدة الرسمية في العدد(4547) الصادر بتاريخ2002/5/16.

طــول مــدة التأشــيرة، أي أن الفارق بينهما هو انتهاء مدة التأشيرة لمرة واحدة إذا غــادر حاملهــا المملكــة، وعدم انتهاء مدة التأشيرة لمرات متعددة لمغادرة حاملها المملكة، ولاشك أن تأشيرة الزيارة تنتهي بانتهاء مدة التأشيرة المحددة لها([37]).

ومدة تأشيرة الزيارة ثلاثة اشهر- وهي أقصى مدة لها - أو شهرا، أو خمسة عشر يوما وهي اقل مدة لها، و تبدأ مدة التأشيرة بالسريان اعتبارا من تاريخ دخول حاملها للمملكة، وليس من تاريخ دخوله إلى المنطقة([38])، وعلى الأجنبي الذي انتهت مــدة تأشيرة زيارته أو تم إلغاؤها مغادرة المنطقة، خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه قــرار الإلغــاء أو من تاريخ انتهاء مدة التأشيرة([39])، ويكون المشرع بذلك قد منح الأجنبي مدة ثلاثة أيام وهي مدة كافية لتسوية جميع أموره ومغادرة المنطقة.

وقد يكون الأجنبي غير متواجدا في المنطقة كأن يكون في دولته أو يكون في دولــة أخرى فيشترط لدخوله إلى المنطقة موافقة السلطة مسبقا على منحه التأشيرة، قــبل قدومــه إلى المنطقة إذا كان يحمل جنسية دولة مقيدة أما إذا كان متواجدا في المنطقة فلا مجال لإعمال شرط الموافقة المسبقة ([40])، والأجنبي الذي يحمل جنسية دولــة غــير مقيدة لا يحتاج إلى الموافقة المسبقة من السلطة للحصول على تأشيرة الدخــول ويستطيع الحصول على التأشيرة من أي مركز حدودي، أو من أي مركز عــبور، أو مــن القسم، أو من أي بعثة دبلوماسية أردنية في الخارج ([41])، ويكون المشرع قد أعطى تسهيلا للأجانب الذين ينتمون إلى دولة غير مقيدة.

وعلى الأجنبي الذي يرغب في الحصول على تأشيرة أن يقدم طلب الحصول على موافقة السلطة إلى قسم التأشيرات و شؤون العمل في السلطة، أو إلى الموظف المخــتص فــي أي بعثة دبلوماسية في الخارج، وعلى الأنموذج المعد لهذه الغاية، ويجب أن يرفق به صورة عن وثيقة أو جواز سفره([42])،

---

37 ـ المادة 9 من تعليمات الدخول والعمل والإقامة.
38 ـ المادة 10 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
39 ـ المادة 11 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
40ـ المادة 7 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.ومن أمثلة الدول المقيدة، إيران، سيريلانكا، كمبوديا، الهند، البوسنة والهرسك ، صربيا، كوبا، أوغندا، الصومال، السودان، ومن أمثلة الدول غير المقيدة سنغافورة، لبنان، السويد، كندا، دليل التعامل مع رعايا الدول موزعة حسب موقعها الجغرافي في قارات العالم، مديرية الأمن العام.
41ـ المادة 4 /أ من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
42 ـ المادة3 /ب من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

وعلـــى مديـــرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة البت في الطلب خـــلال أربعـــة أيـــام عمل من تاريخ تقديم الطلب إلى القسم، أو استلامه من البعثة الدبلوماسية في الخارج([43])، والقرار الذي تصدره المديرية يجب أن يكون مكتوبا، و مؤرخـــا، وان تســلم عنه صورة إلى مقدم الطلب، والزمها المشرع في البت في الطلـــب المقدم إليها وخلال أربعة أيام عمل تبدأ من تاريخ تقديم الطلب و يجب أن يكـــون الـــرد مكـــتوبا ومؤرخـــا، وهذا يدل على البعد عن البيروقراطية والروتين والسرعة في إنجاز المعاملات، لان معاملات الاستثمار بطبيعتها تحتاج إلى السرعة في الإنجاز.

2 - تأشيرة العبور.

هـــي تأشـــيرة تمـــنحها السلطة للأجنبي الذي يريد استخدام المنطقة لغايات العـــبور، وتكـــون مدتها اثنتين وسبعون ساعة، تحسب من تاريخ دخول الأجنبي للمـــنطقة، وعلـــى مـــن يتقدم بطلب للحصول على تأشيرة عبور أن يقدم ما يثبت صـــلاحيته فـــي دخول المنطقة، أو البلد الأجنبي الذي يريد العبور إليه مستخدما المـــنطقة ([44])، وتشمل تأشيرة العبور أبناء وزوج الأجنبي الحاصل على التأشيرة المرافقيـــن له، والمدرجـــة أســـماؤهم في جواز سفره، شريطة أن يقدم ما يثبت صلاحيتهم في دخول المنطقة أو البلد الأجنبي الذي يريد الدخول إليه([45])، و نرى أن المقصود هنا ليس المنطقة، و إنما المنطقة الجمركية، لأن تأشيرة العبور تكون للمـــرور بالمـــنطقة إلـــى المـــنطقة الجمركية أو البلد الأجنبي، ويستطيع الأجنبي الحصـــول عليها من أي مركز عبور([46])، ومن اجل التسهيل على الأجنبي الذي يريد استخدام المنطقة لغايات العبور فقد تم تسهيل مهمته ويستطيع الحصول على تأشيرة العبور من مراكز العبور.

[43] - المادة 3/أ من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[44] - المادة 12 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[45] - المادة 13 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[46] - المادة 4/أ/4 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

ثانيا:- تأشيرة العمل وتصريح العمل.

سـيتم بحـثها في المبحث الثالث من هذا الفصل عند بحث استخدام العمالة في المنطقة.

حالات إعفاء الأجنبي من الحصول على التأشيرة وحالات انتهائها وإلغائها.

أولا: حالات إعفاء الأجنبي من الحصول على التأشيرة.

يعفـى الأجنبـي مـن الحصول على تأشيرة الدخول إلى المنطقة في حالات محددة هي :

1-إذا كان الأجنبي حاصلا على تأشيرة زيارة إلى المنطقة الجمركية أو إذن إقامة فيها.

2- إذا كان الأجنبي معفي من الحصول على تأشيرة لدخول المنطقة الجمركية، أما الأجنبي الحاصل على تأشيرة دخول إلى المنطقة أو إذن إقامة فيها فانه يستطيع الانتقال من المنطقة إلى المنطقة الجمركية بواسطة مذكرة التفاهم التي يصدرها الرئيس بالتنسيق مع وزير الداخلية([47])، ونرى بأن المشرع قد خفف على الأجنبي عبء الحصول على تأشيرة الدخول إلى المنطقة، لأنه معفي من الحصول على تأشيرة الدخول إلى المنطقة الجمركية، كما سمح للأجنبي بالدخول إلى المنطقة لحصوله على تأشيرة زيارة للمملكة أو إذن إقامة فيها.

ويسـتطيع الأجنبـي الحاصل على تأشيرة دخول إلى المنطقة الدخول إلى المـنطقة الجمركـية، أي أن التأشـيرة الصادرة من وزارة الداخلية، أو من سلطة المنطقة تخول حاملها التنقل داخل المملكة ودون الحصول على تأشيرة جديدة.

ثانيا: حالات انتهاء صلاحية تأشيرة الدخول

تنتهـي صلاحية تأشيرة الدخول بانتهاء مدتها، مع عدم تجديدها، والجدير بالذكـر أن شـروط الـتجديد نفسها شروط الحصول على التأشيرة لأول مرة، وان تحققت شروطها إلا أنها لا تجدد في حالات هي([48]): -

---

47 ـ المادة 8 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

48 ـ المادة 6/ب من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

1- إدانة حامل التأشيرة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أثناء إقامته في المملكة ([49]).

فلم يشترط المشرع أن يكون الحكم صادرا عن المحاكم الأردنية أو غيرها بل اشترط أن يكون قد صدر بحقه حكم بالإدانة أثناء إقامته في الأردن، ونرى أن هذا الشرط يجب إن يوضع ضمن حالات إلغاء التأشيرة وليس ضمن حالات عدم جواز تجديدها، لان التجديد يكون بعد انتهاء صلاحية التأشيرة.

2 - صدور مذكرة باعتقاله.

والاعتقال هو من إجراءات السلطة الضبطية تقوم به لتحديد إقامة شخص معين وفقا لشروط معينة، وبه يتم حجز الشخص المتهم فترة من الوقت لمنعه من الفرار نظرا لما يشكله من خطورة على النظام العام ([50])، فالهدف من عدم تجديد من صدرت بحقه مذكرة الاعتقال هو صيانة النظام العام.

3- ورود طلب بتسليمه من دولة أخرى ترتبط مع المملكة باتفاقية تلزمها بذلك.

يعد تسليم المجرمين من الإجراءات التي تتخذها الدول لحماية المجتمع الدولي من الإجرام ([51])، ويقصد به تسليم المجرم للدولة التي ارتكب الجريمة في إقليمها([52])، ويقتصر على حالات ارتكاب جريمة والذي يحكمه المجاملات الدولية والمعاهدات التي تعقدها الدول ([53])، وأتفق مع من يعتبر تسليم المجرمين من مباحث القانون الدولي العام ولا مجال للتوسع في بحثها في هذا المجال([54])، ونجد أن المادة (6) / ب من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة، قد راعت الاعتبارات الدولية

---

[49] - الجرائم ثلاثة أنواع هي جنايات وجنح ومخالفات، والجنايات هي اشد الجرائم خطورة وجسامة، والمخالفات هي ابسطها واقلها خطرا وتتوسط الجنح بين هذين النوعين وهذا التقسيم اعتمد على جسامة العقوبة، انظر الدكتور محمد الفاضل، المبادئ العامة في قانون العقوبات، الطبعة الرابعة مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 1965، ص 209، والمشرع الأردني في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المنشور في العدد(1487) من الجريدة الرسمية الصادر في 11/5/ 1960، واعتمد في تقسيمه للجرائم على جسامة العقوبة، ونص على ذلك في المادة (14)و(15)و(16) فالجنايات هي الجرائم المعاقب عليها بالإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو الاعتقال المؤبد أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو الاعتقال المؤقت، أما الجنح فهي الجرائم المعاقب عليها بالحبس، أو الغرامة، أو الربط بكفالة، والجنح المخلة بالشرف عديدة منها الرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وأي جريمة مخلة بالأخلاق العامة، والمخالفات هي الجرائم المعاقب عليها بالحبس التكديري و الغرامة، انظر أيضا الدكتور كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، 1983، ص 35.

[50] - عزة علي المحجوب، الاعتقال الإداري، جامعة القاهرة كلية الحقوق، 1999، ص 23.

[51] - الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص72، لمزيد من التفصيل انظر ص72 وما بعدها.

[52] - الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص406.

[53] - الدكتور إبراهيم احمد إبراهيم، المرجع السابق، ص125.

[54] - الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص406.

الدولــية واشترطت بالدولة طالبة التسليم أن تكون مرتبطة مع المملكة باتفاقية ملزمة حتى يتم التسليم، فورود طلب التسليم يحول دون تجديد التأشيرة.

ثالثا: حالات إلغاء التأشيرة

يحق للسلطة إلغاء التأشيرات الصادرة عنها في الحالات التالية ([55]):-

1- حالة الحصول على التأشيرة بالوسائل الاحتيالية أو بطرق غير مشروعة.

والوسائل الاحتيالية هي إتيان الفاعل أعمالا ظاهرية، أو خارجية يؤيد بها أقواله ويستر بها غشه ([56])، وان استعانة الأجنبي بأوراق مزورة للحصول على تأشيرة الدخول يعد من الوسائل الاحتيالية التي تعطي الحق للسلطة بإلغاء التأشيرة الممنوحة له.

2- حالة إخلال حامل التأشيرة بشروط منحها.

تمنح التأشيرة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة للدخول أو العمل، فقد تكون تأشيرة الدخول للزيارة وعليه الالتزام بذلك، فإذا مارس عملا ما أثناء زيارته للمنطقة تلغى تأشيرته لأنه يكون خالف شروط منحها.

3- الحالة التي يظهر فيها حامل التأشيرة في المنطقة يشكل خطرا على المصلحة العامة.

والدولــة إذا منحــت الامتــيازات للأجانب، عليها أن تحافظ على المصلحة العامـــة باستمرار، فإذا ظهر للسلطة أن حامل التأشيرة يشكل خطرا على المصلحة العامـــة، فإنها تقوم بإلغاء تأشيرته، والخطورة تكمن في تهديد أمن وسلامة البلد في الداخـــل، أو الخارج، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو الاقتصاد الوطني، أو إثـــارة الفوضى والشغب في الدولة، وهذا دليل على عدم صلاحيته للبقاء بين أفراد شـــعبها ([57])، وإلغاء التأشيرة هو إجراء أولي تتخذه السلطة تمهيدا لترحيل الأجنبي خـــارج الـــبلاد، والمشرع قد ابتعد عن البيروقراطية والروتين في إنجاز معاملات الأجانب، وكان بغاية المرونة في معالجة الحالات الخاصة، حيث منح رئيس السلطة

55- المادة 11 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

56- الدكتور محمد سعيد نمور، في الجرائم الواقعة على الأموال في قانون العقوبات الأردني، منشورات جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، جامعة مؤتة، 1997، ص 216.

57 - الدكتور احمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص417

بحـــث كـــل حالـــة علـــى حده واتخاذ الإجراء المناسب بشأنها، ولم يقلل من أهمية المصلحة العليا للدولة بحيث يلغي ولا يجدد أحيانا التأشيرة.

والأجنبـــي الحاصل على التأشيرة عليه الدخول إلى المنطقة من أماكن العبور المحددة، والحصول على إذن والإقامة فيها، وهذا ما سنبحثه في المبحث التالي:

3.1 مراكز العبور إلى المنطقة وإقامة غير الأردنيين فيها وخروجهم منها

سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، نتناول في المطلب الأول: مراكز العبور إلى المنطقة، و في المطلب الثاني: إقامة الأجنبي غير المستثمر في المنطقة، وفـــي المطلـــب الثالث: إقامة الأجنبي المستثمر في المنطقة، بينما نخصص المطلب الرابع المطلب لدراسة خروج غير الأردنيين من المنطقة.

1.3.1 مراكز العبور إلى المنطقة

إن دخـــول الأجنبي إلى المنطقة لا يكون مشروعا و إن كان حاملا وثيقة أو جـــواز السفر إلا إذا كان مؤشرا عليه من الجهة المختصة في السلطة، ومن مراكز العـــبور المحـــددة، ويســـتطيع الأجنبي الحصول على تأشيرة زيارة للمنطقة من أي مركز للعبور إليها، وقد عرفت المادة (2) من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة مراكز العبور بأنها "المنافذ البرية والبحرية والجوية للمملكة "، ولمعرفة هذه المنافذ لا بـــد مـــن معرفة حدود المنطقة، حيث حددت بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس مفوضي المنطقة، كما له سلطة تعديل هذه الحدود تحقيقا للمصلحة العامة ومتطلبات عمل السلطة([58]).

وقـــد صـــدر القـــرار بتحديد المنطقة ونشر بالجريدة الرسمية وبين حدودها فـــيحدها مـــن الشـــرق والشمال: الإحداثيات من (JI11-1J201)، ومن الغرب: الحدود الدولية و حدود المياه الإقليمية، ومن الجنوب: الحدود الدولية ([59])، ومراكز

---

[58] ـ المادة 4 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[59] ـ نشر القرار رقم (2) في العدد 4477 من الجريدة الرسمية الصادر في 15 شباط سنة 2001، قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2001/1/30 بالاستناد لأحكام المادة (4) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000 الموافقة على قرار مجلس مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (57/3) تاريخ 2001/1/13 المتضمن الموافقة على الحدود الموضوعة لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بعد أن تم تثبيتها على مخططات دائرة الأراضي و المساحة واعتماد هذه الحدود حسبما هو مبين أدناه:-

1 ـ من الجهة الشرقية والشمالية:(الإحداثيات من (JI11-IJ201).

2 ـ من الجهة الغربية: (الحدود الدولية وحدود المياه الإقليمية).

العـــبور إلى المنطقة هي، مطار العقبة، ومركز حدود الدرة، ومركز حدود المدورة، ومعبر جنوب وادي عربة، ومركز حدود ميناء العقبة ([60]).

وإذا دخــل الأجنبي إلى المنطقة من مراكز العبور المخصصة لذلك ومستوفيا لشـــروط الدخــول فانـــه ســـيقيم بها، وسنقوم في المطلب التالي بدراسة إقامة غير الأردني في المنطقة.

2.3.1 إقامة الأجنبي غير المستثمر في المنطقة

يتمـــتع الأجنبـــي بحق الإقامة في الدولة وفقا لما تقرره القوانين الداخلية والقـــانون الدولي ([61])، ولا يمنح الأجنبي عادة تأشيرة الدخول إلا إذا كانت مقرونة بالإقامـــة، و تخـــتلف مدة الإقامة من تشريع لأخر تبعا لاعتبارات المصلحة العامة ([62])، وحـــتى فـــي التشـــريع الواحـــد تختلف مدتها باختلاف نوع الإقامة الممنوحة والهـــدف منها، وسوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول أنواع الإقامة وشروط منحها، و في الثاني حالات رفض طلب الإقامة.

أنواع الإقامة وشروط منحها

حـــددت تعلـــيمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في المنطقة أنواع إقامة الأجنبي غير المستثمر، وشروط منحها وهي على النحو التالي:

أولا:- الإقامة من أجل طلب العلم

يستطيع الأجنبي التقدم بطلب إلى مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة، للحصول على إذن إقامة في المنطقة من اجل طلب العلم، إذا كان حاملا لجواز سفر أو لوثـــيقة سفر، وان يرفق ما يثبت خلوه من الإمراض السارية بشهادة صادرة عن

---

3 - من الجهة الجنوبية: (الحدود الدولية)
و بناء على تنسيب مجلس مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بقراره تاريخ 13/ 12/ 2001 قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 5/ 2/ 2002 - بالاستناد لأحكام المادة (4) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000 الموافقة على تعديل حدود منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لتشتمل على كامل قرية الشامية الواقعة في الجزء الشمالي من مدينة العقبة وبعض الأراضي المحيطة بها من الجهة الشرقية، وذلك بإضافة نقطة الإحداثيات (276.132.26) (313.818.12) إلى حدود المنطقة.

[60] - http://www.psd.gov.jo/psd

[61] - الدكتور صلاح الدين احمد حمدي، المرجع السابق، ص322.

[62] - الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، المرجع السابق، ص391.

مركـــز طبي معتمد في المملكة، بالإضافة إلى وثيقة تثبت تسجيله في إحدى الكليات أو الجامعـــات فـــي المنطقة([63])، ونلاحظ انه تم اشتراط التسجيل، والتسجيل يكون لاحقا للقبول ونتمنى أن تعدل هذه الفقرة بالصياغة التالية "أن يكون مقبولا في إحدى الكلـيات أو الجامعـــات في المنطقة" ولا يوجد في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ســـوى فرع لجامعة البلقاء التطبيقية، عما انه ذكر الكليات والجامعات ونرى أن هذا النص جاء محكم لأنه أجاز بيع الأراضي لغاية إقامة المؤسسات التعليمية، ويكون قد راعى بذلك ما سيكون عليه الوضع مستقبلا.

ثانيا:- الإقامة لزوج الأجنبي غير المستثمر و أقاربه.

الأصل في إذن الإقامة انه شخصي، و لا يمتد أثره إلى غير حامله ([64])، لكن المشرع قد يستثني حالات يمتد فيها أثر الإقامة لزوج الأجنبي المقيم، أو لمن يعيلهم، لـــذ يجب على الأجنبي المتزوج أو الذي تقع على عاتقه إعالة أحد أقربائه ويريد أن يحصـــل له علـــى إذن إقامة، أن يثبت قيام علاقة الزوجية أو الإعالة، ويشترط في المعـــال أن يكـــون مـــن أبناء الأجنبي، ولم يتم تحدد سن معين للأبناء المعالين كأن تكـــون الإعالـــة للأبـــناء القصر الذين لم يبلغوا سن الرشد بل يجب أن يكون غير مـــتزوج، أو مـــن اقـــر باء الأجنبي حتى الدرجة الأولى وفق التشريعات الأردنية المعمـــول بها([65])والقارب حتى الدرجة الأولى هم ألام والأب والأبناء، وأبو الزوج، وأم الـــزوج لان القـــرابة جـــاءت مطلقـــة دون تحـــيد لذا تشمل قرابة الدم وقرابة المصاهرة حتى الدرجة الأولى.

و لكـــل إنسان أسرة هو عضو فيها، وأسرة الشخص هم ذوي قرباه، وذوي القـــربى كـــل من يجمعهم اصل مشترك، والقرابة إما أن تكون قرابة دم أو قرابة مصاهرة، ([66]).

وقـــرابة الدم على نوعين القرابة الأولى هي القرابة المباشرة كالابن بالنسبة للأب وللأم أو بالنسبة للجد، وهي تشمل انحدار النسب نزولا من الأصل إلى الفرع

---

[63] ـ المادة 1/22 من نظام تاشيرة الدخول والعمل والإقامة. ويعد المرض ساريا إذا كان سريع العدوى والانتشار مثل السل والتوفئيد، والملاريا.

[64] ـ الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق، ص163.

[65] ـ المادة 18 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.التشريع الأردني المعمول به هو القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

[66] ـ المادة (34) و المادة (35) من القانون المدني الأردني.

كما تشمل صعود الفرع إلى الأصل، وهي على درجات، والدرجة هي قرب الفرع من الأصل في عمود النسب وتحسب درجة القرابة بعدد الأشخاص الذين يرتبطون بعمود النسب انتهاء بأصلهم المشترك دون حساب الأصل في درجة القرابة فدرجة القرابة بين الابن و الأب هي من الدرجة الأولى باحتساب الفرع وحده دون الأصل([67]).

والقرابة الثانية هي القرابة غير المباشرة وهي الرابطة التي تربط ما بين أشخاص يجمعهم اصل مشترك دون أن يكون أحدهما فرعا للأخر، وتحسب درجة القرابة بعدد الأشخاص الذين ينحدر منهم الشخص حتى الأصل المشترك ثم يعد بعد ذلك الأشخاص الذين تحدروا من هذا الأصل إلى الشخص المراد معرفة درجة قرابته ([68]).

ثالثا:- الإقامة للشخص القادر على تمويل إقامته في المنطقة

لا تقتصر الإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على الأجنبي من اجل طلب العلم أو من اجل العمل أو الاستثمار في المنطقة بل تكون لأي شخص قادر على تمويل أقامته، ويعد الشخص قادرا على تمويل إقامته إذا كان له مورد رزق مضمون وبطريقة مشروعة سواء أكان من الداخل أو الخارج ومن خلال هذا المورد يستطيع أن يمول إقامته في المنطقة، وهذا راجع إلى قرار المفوض ولاشك أن قرار المفوض يكون بالإيجاب إذا أثبت الأجنبي بشهادة رسمية قدرته على تمويل إقامته([69])، ومن الملاحظ انه لم يتم الاشتراط على المقيم تقديم كفالة مالية لتغطية أية التزامات مالية قد تترتب عليه.

ويشترط لمنح إذن الإقامة للأجنبي في المنطقة تقديم شهادة خلو من الأمراض السارية من مركز طبي معتمد لدى وزارة الصحة، فإذا توافر هذا الشرط بالإضافة إلى الشروط السابقة في طالب إذن الإقامة، عليه أن يقدم طلب إذن الإقامة إلى

[67]- المادة (36) من القانون المدني الأردني.
[68]- المادة (36) والمادة (35) من القانون المدني الأردني.
[69] - المادة 3/21 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة على الأنموذج المخصص لهذه الغاية، مدرجا فيه البيانات المطلوبة، والوثائق التي تثبت الشروط السابقة([70]).

وتقـوم مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة بدراسة الطلب ورفعه إلى المفوض مشفوعا بالتوصيات المناسبة خلال أربعة أيام عمل، ويتم احتساب هذه المـدة مـن تاريخ تسليم الطلب، ويصدر المفوض أو من يفوضه قراره في الطلب وخـلال ثلاثـة أيام عمل من تاريخ رفع الطلب إليه، ويكون قراره مكتوبا ومؤرخا ويبلغ مقدم الطلب بصورة عن القرار، ويكون القرار إما بالموافقة أو الرفض، وفي حالـة الموافقـة تقوم المديرية بختم وثيقة أو جواز سفر الأجنبي، بإذن الإقامة الذي حصل عليه، وإعطائه بطاقة إقامة في المنطقة([71]).

تقـوم مديـرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة بإعطاء الأجنبي بطاقة إقامـة فـي المـنطقة، إذا كان حاصلا على إذن الإقامة، ومستوفيا لشروط منحها، وتشـتمل الـبطاقة علـى اسم الأجنبي المقيم مطابقا لجواز أو وثيقة سفره، وتاريخ إصـدار إذن الإقامـة ومدتهـا، وهـذه بيانات أساسيه يجب أن تشتمل عليها بطاقة الإقامـة، ولا يشـترط ذكر نوع الإقامة الممنوحة للأجنبي، وعلى الأجنبي أن يلتزم بحمـل هـذه البطاقة بصفة دائمة، لأنها وسيلة لإثبات مشروعية إقامته في المنطقة وعليه إبرازها للموظف المختص عند طلبها، ([72])، ويجوز إدراج أي بيانات أخرى تحقـق المصـلحة المرجوة منها، فقد تشمل بطاقة الإقامة على ختم وتوقيع السلطة المانحة، وصورة حامل البطاقة ([73]).

ومدة إذن الإقامة للأجنبي في المنطقة إما أن تكون ثلاثة اشهر أو ستة اشهر أو تسـعة اشـهر أو سنه أو خمس سنوات أو حسب قرار المفوض أو من يفوضه، وإذن الإقامـة يكون قابلا للتجديد بعد انتهائه إذا توافرت شروط تجديده ([74])، ويقدم طلـب الـتجديد إلـى القسـم علـى الأنموذج المعد لهذه الغاية مدرجا فيه البيانات

---

[70] - المادة 22 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[71] - المادة 23 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[72] - المادة 24 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[73]- الدكتور موحند إسعاد، المرجع السابق، ص184.
[74] - المادة 5/23 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

المطلوبــة، شــرط إرفــاق مــا يثبــت استمرار الصفة التي منح إذن الإقامة على أساسها([75]).

و بمجرد دخول الأجنبي إلى إقليم الدولة فانه يصبح خاضعا لرقابة السلطات المختصــة في الدولة للمحافظة على أمنها واستقرارها([76])، وعلى الأجنبي الحاصل علــى إذن إقامة أن يقوم بإخطار السلطة بأي تغيير يطرأ على محل إقامته و خلال ثلاثــة أيــام مــن تــاريخ التغيــير ويجــب أن يشمل الإخطار على عنوان الإقامة الجديد([77])، ويكون الإخطار بوسائل عدة و على الأجنبي اختيار الوسيلة المناسبة له، والوسائل هي ([78]):-

1- إخطار القسم شخصيا.
2- بوساطة الفاكس.
3- بواسطة البريد المسجل.
4- عن طريق المراكز الأمنية.

نظــرا لخضوع الأجنبي إلى مراقبة السلطات العامة، يقع عليه التزام بالإبلاغ عــن أي تغيــير يطرأ على مكان إقامته المثبت في بطاقة الإقامة، وهذا يسهل على الســلطة عملــية المراقبة، وييسر على الأجنبي عملية الإبلاغ باختيار الطريقة التي تناسبه ولم يلزمه بطريقة بعينها، وهذا يدل على مرونة التشريع.

حالات رفض طلب الإقامة للأجنبي غير المستثمر

إذا كانــت مــنطقة العقبة الاقتصادية ترحب بقدوم الأجانب وتمنحهم المزيد من التسهيلات فلا يعني ذلك أن كل من تقدم بطلب للإقامة في المنطقة أن يلبى طلبه بل يرفض الطلب في حالات معينة ندرسها على التوالي: -

أولا:- إذا شــكّــل مقــدم الطلب خطرا على الأمن والنظام العام والمصلحة العامة والآداب العامة.

[75] - المادة 26/ب من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[76] - الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص55.
[77] - المادة23 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[78] - المادة 25 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

ويتم الاستدلال على خطورة الأجنبي من خلال المعلومات المقدمة في الطلب أو من خلال المعلومات المتوفرة لدى الجهات الأمنية، ولابد لنا من تحديد المقصود بالنظام العام، والأمن، والمصلحة العامة و الآداب العامة؛ فيرى فقهاء القانون الإداري بان النظام العام يتكون من ثلاثة عناصر هي الأمن، والصحة، والسكينة العامة([79])، وهناك من يرى بحق أن النظام العام يتكون من أربعة عناصر هي: الأمن، والصحة، والسكينة، والأخلاق العامة، لان الأخلاق العامة عنصر مهم في المملكة باعتبارها دولة إسلامية تحرص على عدم المساس بالمعتقدات والمشاعر الدينية ([80])، وبما أن النظام العام يشمل الأمن والآداب العامة فلا داعي لذكرهما معه لأنه يستغرقهما.

والنظام العام أساسه فكرة المصلحة العامة سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو غيرها ([81])، ونرى بان ذكر النظام العام كاف ولا داعي لذكر المصلحة العامة معه.

ثانيا:- إذا كان مقدم الطلب مصاب بأحد الأمراض السارية.

ويتم التأكد من خلوه من الأمراض السارية من خلال شهادة خلو الأمراض المرفقة مع طلب إذن الإقامة، وللدولة الحق في رفض طلب الإقامة في إقليمها، بسبب العجز أو العاهة أو الإصابة بأحد الأمراض المعدية ([82])، والأمراض السارية تهدد الصحة العامة وعلى السلطة العامة أن تحافظ عليها وتمنع كل ما من شأنه

---

[79] - الدكتور عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، الكتاب الثاني في النشاط الإداري، مكتبة عين شمس، الطبعة الأولى، القاهرة، 1977، ص215. الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة و النشر، الموصل، 1989، ص109.

[80] - الدكتور علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص362.
حاول الفقه والقضاء تعريف النظام العام الذي لم يعرفه المشرع، ولان فكرة النظام العام كانت دائما تستعصي على التعريف، وحاول الفقه تقريبها من الأذهان بقولهم "انه الأساس السياسي و الاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه القوانين النافذة، انظر الدكتور حسن محيو، المرجع السابق، ص52، و الأمن العام يقصد به حماية الأرواح والممتلكات من الاعتداء عليها، أما الصحة العامة فيقصد بها اتخاذ كافة التدابير اللازمة لمنع انتشار الأمراض والعدوى والتلوث وتوقعها ومنع حدوثها، الدكتور علي شطناوي، المرجع السابق، ص362، 374، 378 ، والآداب العامة (الأخلاق العامة) هي الشق غير المادي للنظام العام.
وهي عنصر من عناصره، المرجع السابق ص384، ويمكن القول أن فكرة الآداب تقوم على تقدير الرأي العام وما يتأثر به من عوامل أخلاقية واجتماعية مبعثها الدين والعرف والتقاليد في مجتمع معين في وقت معين، الدكتور جورج حزبون والدكتور عباس الصراف، المرجع السابق ، ص39 .

[81]- الدكتور عباس الصراف والدكتور جورج حزنون: المدخل إلى علم القانون، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1991ص36، الدكتور حسن محيو والدكتور سامي منصور، القانون المدني، محاضرات في المدخل إلى علم القانون، الجزء الأول القانون، الجامعة اللبنانية، 1994، ص52.

[82]- المادة 23 /ج/2 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

النيل منها بإفشاء الأمراض المعدية.أو السارية فلها الحق في رفض طلب إذن إقامة الأجنبي الذي يثبت بالفحص الطبي إصابته بأحد الإمراض السارية.

أمـــا من كان عاجزا أو ذو عاهة فانه لا يشكل خطرا على الصحة العامة وجاء الــنص مقتصرا على خلو الأجنبي من الأمراض السارية ([83])، وحسنا فعل المشرع لان الأجنبـــي قد يتقدم بطلب للحصول على إذن إقامة في المنطقة لغايات العلاج إذا كان قادرا ماديا على تمويل إقامته، و إن كان عاجزا جسديا.

ثالـــثا:- إذا كان مقدم الطلب غير مسجل في إحدى الكليات أو الجامعات الموجودة في المنطقة.

وتمـــنح أذن الإقامة للأجنبي في المنطقة إذا كان طالب علم في إحدى الكليات أو الجامعات الموجودة في المنطقة، ويتم إثبات ذلك من خلال قبوله في إحداها ومن ثم تســجيله فيها، وإذا ثبت العكس فانه يتم رفض طلب إذن الإقامة المقدم من الأجنبي لان سبب منح إذن الإقامة يكون غير متوفر فيه

رابعا:- إذا كان مقدم طلب إذن الإقامة معالا متزوجا

يشـــترط لمـــنح المعال إذن الإقامة في المنطقة أن يكون غير متزوج، أما إذا كـــان المعال متزوجا فانه لا يمنح إذن الإقامة، وقد يستطيع الحصول على إذن إقامة بتوافر شروط أخرى تخوله الحق في الحصول على إذن إقامة في المنطقة،لان شرط منح إذن الإقامة للمعال غير المتزوج و الأقارب حتى الدرجة الأولى وهم الأبناء أو الوالديـــن و أبو الزوج وأم الزوج، وبالزواج يتم فقد شرط منح لإذن الإقامة، ولذلك يرفض طلبه([84]).

خامسا:-إذا كان مقدم الطلب شخصا غير قادر على تمويل إقامته

يستطيع الشخص القادر على تمويل إقامته أن يتقدم بطلب للحصول على إذن الإقامة في المنطقة، لكن المفوض له السلطة التقديرية في رفض الطلب، أو قبوله، فإذا تم رفضه فتعتبر حالة من حالات رفض طلب إذن الإقامة ([85]).

---

83 - المادة23/أ/2 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
84 - المادة /23ج/4من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
85 - المادة 23/ج/5 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

ويقـــوم قســـم التأشيرة وشؤون العمل في السلطة باستيفاء رسم مقداره خمسة عشر دينار عن إصدار أي بطاقة أو تجديدها أو إصدار بدل فاقد أو تالف([86]).

3.3.1 إقامة الأجنبي المستثمر في المنطقة

تراعـــي الـــدول الجاذبـــة للاستثمارات الخصوصية التي يتمتع بها المستثمر الأجنبي، فلم يعد يلقى مجرد الترحاب من الدولة المضيفة للاستثمار لكنه أصبح يلقى معاملـــة خاصـــة، وتشـــريعات مـــنطقة العقـــبة الاقتصادية الخاصة كمنطقة جاذبة للاســـتثمارات راعـــت هـــذه الخصوصية للمستثمر الأجنبي، وقد تم وضع تعليمات خاصـــة لإقامـــة المستثمر الأجنبي في المنطقة، و يحصل على إذن الإقامة الأجنبي المســـتثمر فـــي المـــنطقة أو المعال لأحد المستثمرين الحاصلين على إذن إقامة في المـــنطقة([87])، وحـــتى يعتـــبر الأجنبي مستثمرا في المنطقة لابد من توافر الشروط التالية فيه ندرسها في فروع متتالية:

أولا:أن يكون مالكا في مؤسسة أسهما أو حصصا

يشـــترط في المستثمر الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أن يكون مالكـــا لأسهم أو حصص في مؤسسة، و المؤسسة هي الشخص الذي يحق له التقدم بطلـــب التسجيل و الترخيص لممارسة نشاط اقتصادي مسموح به، وفقا لأحكام نظام تســـجيل المؤسسات وترخيصها ([88])، أما لغايات منح المستثمر إذن الإقامة يشترط أن تكـــون ملكيته لا تقل عن مائة ألف دينار من قيمة الأسهم أو الحصص الاسمية، والسهم هو حصة الشريك في الشركة ممثلة بصك قابل للتداول، أي حق الشريك في

---

[86] ـ المادة 25 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

[87] ـ المادة 3 من تعليمات منح إذن الإقامة للمستثمر غير الأردني. نشرت تعليمات منح إذن الإقامة للمستثمر الأجنبي رقم (37)لسنة 2002 في الجريدة الرسمية في العدد (4547) الصادر بتاريخ 2002/5/16

[88] ـ المادة(2) نظام تسجيل المؤسسات وترخيصها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم(13) لسنة 2001ونشرت هذه العليمات في العدد (4474) من الجريدة الرسمية الصادر في 2001/1/31. وتنص المادة (4) من النظام على انه "يقتصر حق التسجيل والترخيص لدى السلطة وفق أحكام هذا النظام على مايلي:
(أ)- الشركات المسجلة لدى مراقب الشركات وفقا لأحكام قانون الشركات وبما يتفق مع التشريعات النافذة في المنطقة الجمركية.
(ب)- الشركات المعفاة وفروع الشركات الأجنبية غير العاملة المنصوص عليها في قانون الشركات المعمول به.
(ج)- الشركات غير الأردنية الشركات المنصوص عليها في الفقرة (ج) من المادة (22) من القانون.
(د)- الشركات المسجلة لدى مراقب الشركات وفقا لأحكام قانون الشركات و أحكام هذا النظام التي تكون غايتها ممارسة نشاط اقتصادي باعتبارها مؤسسة مسجلة في المنطقة أو في المنطقة و خارج المنطقة.
(ه)- المؤسسات الفردية المسجلة في السجل التجاري وفق أحكام قانون التجارة وبما يتفق مع التشريعات النافذة في المنطقة الجمركية.
(و)- المؤسسات المهنية العاملة في المنطقة الجمركية وفق أحكام التشريعات ذات العلاقة.
(ز)- الهيئات غير التجارية العاملة في المنطقة الجمركية وذلك وفقا لما يقرره المجلس.

رأس مـــال الشركة([89])، وهو ما يقابل حصة الشريك في شركات الأشخاص ([90])، والعـــبرة بالقيمة الاسمية للسهم أو الحصة، وقد تكون للشخص حصة معينة من قيمة راس مال الشركة فيجب أن لا تقل عن مائة ألف دينار.

وللسهم قيمتان هما القيمة الاسمية والقيمة الحقيقية، والقيمة الاسمية للسهم هي القـــيمة المكـــتوبة في الصك ويحسب رأس مال الشركة وفقا للقيمة الاسمية لمجموع الأســـهم ([91])، أمـــا القيمة الحقيقية للسهم فهي قيمة ما يمثله السهم من صافي أموال الشـــركة، وتكون الشركة في حالة ربح إذا كانت قيمة السهم الحقيقية أعلى من قيمته الاســـمية، وتكـــون فـــي حالة خسارة إذا كانت قيمة السهم الاسمية أعلى من قيمته الحقيقية ([92]).

ثانيا:أن تباشر المؤسسة نشاطها الاقتصادي في المنطقة

ولكي تمنح مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة، إذن الإقامة للأجنبي المستثمر، يجب أن تباشر المؤسسة نشاطها الاقتصادي([93])، و قد يتقدم المستثمر الأجنبي بطلب للحصول على إذن الإقامة على الرغم من عدم توفر هذا الشرط، ولكن بموافقة الرئيس أو من يفوضه ([94])، وهذا يدل على السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للرئيس ولمن يفوضه ولدراسة ومعالجة كل حالة على حده وحسب خصوصيتها.

يحصل المستثمر الأجنبي على إذن الإقامة بناء على طلب يقدمه إلى مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة، وعلى الأنموذج المعد لهذه الغاية مرفقا به ما يثبت انه مستثمرا في المنطقة إذا كانت الإقامة له، وإذا كانت لمن يعيل أن يرفق ما يثبت إعالته للمعال([95])،

و أحكام إقامة الأجنبي المستثمر في المنطقة هي نفس أحكام إقامة الأجنبي غير المستثمر باستثناء تحقق صفة المستثمر.

---

[89] ـ الدكتور مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص222.

[90] ـ الدكتور عزيز العكيلي، الشركات التجارية في القانون الا ردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص291.

[91] ـ الدكتور كمال مصطفى، المرجع السابق، ص223.

[92] ـ الدكتور عزيز العكيلي، المرجع السابق، ص 292.

[93] ـ المادة 3/أ/4 من تعليمات منح إذن الإقامة للمستثمر الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[94] ـ المادة 4/ب من تعليمات منح إذن الإقامة للمستثمر الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[95] ـ المادة 5 من تعليمات منح إذن الإقامة للمستثمر الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

4.3.1 خروج غير الأردني من المنطقة

يستطيع الأجنبي الخروج من إقليم الدولة كما يشاء إلا إذا منعته الدولة من الخروج وفقا لقانونها، ولها إخراجه من إقليمها إما بإبعاده أو تسليمه لدولة أخرى وفقا لقانونها الداخلي وما هو متفق عليه دوليا كاتفاقيات تسليم المجرمين ([96])، وخروج الأجنبي من المنطقة قد يكون اختياريا أي بإرادته، وقد يكون خروجا إجباريا أي رغم إرادته، وسنقوم بدراسة الخروج الاختياري في فرع أول، و الخروج الإجباري في فرع ثاني.

الخروج الاختياري

يتمتع الأجنبي بحق مغادرة البلاد بحرية تامة، وفي أي وقت إذا أوفى بالتزاماته القانونية أو المالية، أي لم يكن مدينا ولم يصدر بحقه تعقيب قانوني كأمر إلقاء القبض بحقه أو صدور حكم عليه لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها قانونا([97])، وإذا منعته الدولة من مغادرة إقليمها تكون قد اعتدت على حريته في التنقل([98])، وأكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ([99]) على حرية الفرد في مغادرة أي بلد بما فيه بلده وحق العودة إليه ([100])، ويحق للأجنبي الذي يحمل إذن إقامة في المنطقة الخروج منها والعودة إليها طيلة مدة إذن الإقامة ([101])، فله الخروج من المنطقة إلى المنطقة الجمركية أو إلى أي بلد خر.

وتنص الدول المضيفة للاستثمار عادة على حرية الإقامة والتنقل للأجانب المستخدمين في المشروعات الأجنبية وبالقدر الذي لا يتعارض مع النظام العام([102])، وتشريعات منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أخذت بذلك من اجل جذب

---

[96]- وقد صادق الأردن على اتفاقية الرياض للتعاون القضائي العربي ، ونشرت في الجريدة الرسمية، في العدد (3329) لسنة 1985، بتاريخ 1985/7/16، وعقد الأردن اتفاقية للتعاون القضائي مع الجمهورية اليمنية، ونشرت في الجريدة الرسمية في العدد (4478) لسنة 2001، وقد نصت المادة (36) على تسليم المجرمين.

[97] - الدكتور حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب واحكامهما في القانون العراقي، منشورات جامعة بغداد، الطبعة الرابعة، بغداد، بدون سنة نشر، ص335.الدكتور عصام الدين مصطفى بسيم، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الأخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 30.

[98] - الدكتور يونس بني يونس، المرجع السابق، ص169.

[99] - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في كانون الأول www.arablaw.org1948 .

[100] - المادة 2/13 من الإعلان العلمي لحقوق الإنسان.

[101]- المادة 21 من نظام تاشيرة الدخول والعمل والإقامة.

[102]- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص33.

الاستثمارات الأجنبية، فلم تحد من حرية تنقل الأجانب من المنطقة إلى المنطقة الجمركية ولم تضع القيود على مغادرتهم إلى أي دولة أخرى.

الخروج الإجباري

للدولة الحق في إخراج الأجنبي رغما عن إرادته وذلك عن طريق رفض تجديد إقامته([103])، وتتمتع الدولة أيضا بسلطة مطلقة في تقدير مدى ملائمة إقامة الأجانب أو عدم إقامتهم في أراضيها للمحافظة على أمنها في الداخل والخارج و تحقيق صالحها العام، وفي سبيل تحقيق ذلك قد تلجأ الدولة إلى ترحيل الأجنبي عن إقليمها، والترحيل هو إجراء قانوني تستطيع بمقتضاه السلطة العامة المختصة إخراج الأجنبي من إقليم الدولة إذا كان دخوله غير مشروع، أو امتنع عن تقديم ما تطلبه السلطات كي تكون إقامته مشروعة ونظامية، أو تقاعس عن مغادرة البلاد بعد انتهاء مدة إقامته، أما الإبعاد فهو قرار أداري له طبيعة العقوبة و الجزاء و يتم اتخاذه ضد الأجانب فقط دون وطنيي الدولة، وإذا ما اتخذته ضد مواطنيها تكون قد خالفت مبادئ القانون الدولي العام، لان كل دولة ملزمة بتوطين مواطنيها على إقليمها ([104]) وأكد الدستور الأردني على عدم جواز إبعاد الأردني عن ديار المملكة([105]).

وحق الدولة في الإبعاد متفق عليه في أحكام القانون الدولي العام، و يبيح للدولة إبعاد الأجانب الذين يهددون سلامتها أو الذين يشكل وجودهم خطرا على النظام الداخلي أو يسيء إلى العلاقات الدولية ([106])، وتوصي اعتبارات التضامن الوطني بحق الدولة في إبعاد الأجانب عن إقليمها إذا كان بقاؤهم يشكل خطرا عليها([107])، و يختلف الترحيل عن الإبعاد، فالإبعاد يتم ضد شخص إقامته نظامية ومستوفية كافة الشروط المقررة قانونا، ولكنه أتى أعمالا تستشعر السلطات العامة في الدولة أنها تمس أمن البلاد بما يعرضها للخطر ([108])، أو إذا كان وجود الأجنبي

---

[103]- الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق، ص235.
[104]- الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، المرجع السابق، ص412.
[105]- المادة 1/9 من الدستور الأردني الذي نشر في العدد(1039) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1952/1/8.
[106]- الدكتور عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، في الجنسية ومركز الأجانب، الطبعة الحادية عشرة، مطابع الهيئة المصرية، القاهرة 1986، ص625. الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص62، 63.
[107]- الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص407.
[108]- الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، المرجع السابق، ص412.

يهـــدد المصـــلحة العامـــة للدولة([109])، فلا شك أنها تقوم بإبعاده وحق الدولة بإبعاد الأجنبي مقيد بمبدأ حسن النية وعدم تعسف الدولة، ويجب أن يتم الإبعاد بكل احترام وبعيدا عن الأساليب المهينة والتي لا تتفق مع احترام حقوق الإنسان وكرامته([110])، أما الترحيل فيكون بحق الأجنبي الذي تكون إقامته غير مشروعة.

وللســـلطة الحـــق بترحيل الأجنبي إذا كانت إقامته غير مشروعة ويعتبر إذن الإقامة غير مشروع إذا انحرف الأجنبي عن الغرض الذي منح من اجله إذن الإقامة ([111])، أو كان وجوده يشكل خطرا على المصلحة العامة، فلرئيس مجلس المفوضين بـــناء على تنسيب مفوض شؤون التنمية الاقتصادية والاستثمار في المنطقة أن يقرر إلغـــاء التأشيرة وإذن الإقامة الذين تم منحنهما للأجنبي وترحيله خارج المملكة وفق الأصـــول المتبعة([112])، ونلاحظ أن هذه المادة قد جمعت بين الترحيل والإبعاد معا وتحت ما يسمى بالترحيل، في حين أن للترحيل معنى يختلف عن الإبعاد، وقد يكون الهـــدف مـــن ذلك البعد عن ذكر العقوبات والجزاءات في قانون المنطقة والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه كونه قانون لجذب الاستثمارات.

ويتضمن الإبعاد معنى العقاب فلا يمتد أثره إلى الزوجة، وكقاعدة عامة يمتد أثـــره إلى الأولاد الصغار الذين لم يبلغوا سن الرشد، إلا انه من الناحية العملية يمتد أثـــره ليشمل الزوجة لأنها لا تستطيع العيش بمعزل عن زوجها([113])، وان إجراءات ترحيل الأجنبي غير المستثمر من المنطقة في الحالات المذكورة سابقا تتطلب إبلاغه بقـــرار الإبعاد، أو أي قرار أتخذ بحقه بواسطة البريد المسجل، أو أي وسيلة أخرى مناســـبة تثبـــت تـــاريخ الإرسال، كما يجوز تسليمها لأي شخص مخول بذلك مقابل توقيعه بالاستلام مع بيان صفته ([114]).

فقد تم تنظيم إقامة الأجانب في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وقد تم التمييز بين إقامة الأجنبي المستثمر، وإقامة الأجنبي غير المستثمر، ليلقي المعاملة الخاصة التي يجـــب أن يتمـــتع بهـــا كونـــه قـــد أتى برأس ماله لاستثماره في المنطقة، ورعيت

---

[109]- الدكتور صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص338.
[110] - الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص66.
[111]- الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق، ص214.
[112] - المادة 31 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[113]- الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص 86.
[114]- المادة 33 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

الاعتبارات والمواثيق الدولية في حرية دخول الأجانب إلى المنطقة وخروجهم منها، وحتى إذا تم اتخاذ قرار بترحيله فيجب أن يبلغ بهذا القرار بالوسيلة التي يكفل علمه بالقـرار مثبـتا علـيه التاريخ، وهذا يحقق مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق في الإبعاد، ويشكل ضمانة للأجنبي وحافزا له على الاستثمار في المنطقة.

4.1 استخدام العمالة في المنطقة

إن الاتجـاه السـائد في الفقه الدولي وما يجري عليه العمل بين الدول، هو الاعـتراف لكل دولة بوضع السياسة المناسبة لاستخدام الأجانب في إقليمها، تبعا لما هـي علـيه من ظروف سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية، وهذا لا يتعارض مع التزاماتها الدولية.

وتخـتلف الـدول فـيما تتـبعه من إجراءات تتخذها لتقييد أو تنظيم اشتغال الأجانـب فـي إقلـيمها ([115])، فقد يكون الدافع اجتماعيا عندما يتعلق الأمر بحماية الأيـدي العاملـة المحلـية من المنافسة الأجنبية ([116])، وقد يكون أمنيا كما لو تعلق الأمر باشتغال الأجانب في الصناعات الحربية ([117]).

أمـا إذا تعلق الأمر بتقليل هيمنة الأجانب على المؤسسات الاقتصادية فيكون الدافع اقتصاديا ([118])، والدولة الجاذبة للاستثمارات والراغبة في تحقيق التنمية فإنها من اجل التغلب على مشكلاتها الاقتصادية، والتي تعجز إمكانياتها الذاتية عن تحقيق مـا تسعى إليه، تشجع الاستثمارات الأجنبية من اجل الاستفادة منها، وتضع شروط اسـتخدام العمـال الأجانب في إقليمها، وقد يلزم المستثمر الأجنبي أحيانا الاستعانة بالفنيين والمختصين من الأجانب([119]).

ونتـيجة لمعانـاة الـدول المضـيفة للاستثمار من نقص في الأيدي العاملة المتخصصـة ذات الكفـاءة اللازمـة لتشـغيل وإدارة المؤسسة، قد يصر المستثمر

115- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص38.
116- الدكتور محمد كمال فهمي، المرجع السابق، ص303.
117- الدكتور إبراهيم احمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 138.
118- الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص121.
119- الدكتور عبد الحكيم مصطفى عبد الرحمن، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي في السودان بدون ناشر، 1990، ص102.

الأجنبي على استخدام العمال الأجانب لضمان تشغيل و إدارة مشروعه بكفاءة عالية(120) .

ويجب أن لا تشكل هذه الشروط عائقا أمام الاستثمارات الأجنبية، وعلى المستثمر الالتزام بها، و اتيحت الفرصة أمام العمال الأجانب للعمل في جميع مجالات العمل المتاحة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وإن أعطيت الأولوية للعمال الأردنيين ([121]).

إن منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة كمنطقة جاذبة للاستثمارات، أتاحت للعمال الأجانب العمل في جميع مجالات العمل في المنطقة، لكنها أعطت الأولوية للعمال الأردنيين، فالمستثمر الأجنبي قد يستخدم العمالة الأجنبية وقد يستخدم العمالة الأردنية وسنقوم بدراسة استخدام العمال الأردنيين في مطلب أول، بينما نخصص المطلب الثاني لدراسة استخدام العمال غير الأردنيين.

1.4.1استخدام العمال الأردنيين

أعطيت أولوية العمل في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة للعمال الأردنيين، ولكن ضمن النسبة المحددة وهي 30% إذا تجاوز عدد العمال ثمانية عشر عامل، وإذا كان عدد العمال في المؤسسة أكثر من خمسة عمال واقل من ثمانية عشر عامل فيجب أن لا يقل عدد العمال الأردنيين عن ثلاثة عمال، ويجوز تخفيض نسبة العمالة الأردنية، إذا ثبت عدم توافر العمالة الأردنية الكافية أو المؤهلة للعمل في المؤسسة أو المشروع([122])، ويتم إثبات ذلك عن طريق الإعلان في صحيفتين محليتين يوميتين عن الشواغر المتوفرة للعمالة الأردنية ويجب أن يكون الإعلان واضحا ومحتويا على العناصر التالية([123]):-

1- طبيعة الشواغر المتوفرة لديه.

أي أن يبين في الإعلان فرص العمل الشاغرة لديه، وعلى سبيل المثال مشغلين مصانع، أو فنيي صيانة، أو محاسبين إلى غيره من الشواغر المتوفرة لديه.

---

[120] ـ الدكتور عصام الدين بسيم ، المرجع السابق ، ص 41.
[121] ـ المادة 15/أ من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[122] ـ المادة 15 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[123] ـ المادة 15/أ من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

2- المؤهلات المطلوبة لشغل الشواغر المتوفرة لديه

ولصاحب العمل أن يضع الشروط المطلوبة لملئ الشواغر المتوفرة لديه، ويجب أن تكون هذه الشروط معقولة، ومتعارف عليها عند أصحاب المهن، و إلا كانت شروطا تعجيزية، الهدف منها التحايل على أحكام نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في المنطقة.

3- تحديد مدة لتقديم طلبات التوظيف.

يجب أن يتضمن الإعلان مدة لتقديم طلبات التوظيف، ولم يتم تحديد مدة في النظام أو في التعليمات، ولو تم تحديد المدة فإنها ستكون حتما في مصلحة العمالة الأردنية.

4-عنوان إرسال الطلبات.

يجب أن يكون الإعلان محتويا على عنوان إرسال الطلبات، وقد يكون إرسال الطلبات بواسطة البريد الإلكتروني، أو البريد المسجل، أو عن طريق التسليم باليد، أو بأي وسيلة أخرى، لأنه لم يتم تحديد وسيلة بعينها لإلزام صاحب العمل بها.

ولصـــاحب العمـــل عـــدم التقـــيد بهذه النسبة، وتشغيل عدد اكبر من العمال الأردنييـــن، وقد يكون من مصلحة المستثمر الأجنبي تشغيل العمال الأردنيين خاصة إذا تعلـــق الأمر بتشغيل العمال غير المتخصصين، لعدة أسباب منها رخص الأيدي العاملـــة الأردنـــية، وقلة تكاليف نقل العمال الأجانب، ونفقات إسكانهم، وعدم توفر الحـــياة الاجتماعية المريحة لهم ([124])، وتوفير الوقت والجهد على المستثمر الأجنبي في تقديم طلبات الحصول على التأشيرة وإذن الإقامة.

ولـــم يشـــترط المشـــرع علـــى المستثمرين الأجانب تدريب وتأهيل العمال الأردنييـــن، ولكـــن من مهام السلطة التعاون والتنسيق مع الجهات المستثمرة لزيادة فـــرص العمـــل للأردنييـــن، وتدريب الأيدي العاملة الأردنية وتأهيلها، وهو مجرد تنسيق ولا تلتزم الجهات الاستثمارية بتأهيل وتدريب العمال الأردنيين([125]).

[124]- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص41.

[125] - المادة 9/ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

2.4.1 استخدام العمال الأجانب :

للعمـــال غــير الأردنيــين حق العمل في جميع مجالات العمل المتاحة في المـــنطقة، وصـــاحب العمـــل له الحرية في استخدام العمال الأجانب الموجودين في المملكـــة، أو استقدام عمال أجانب من الخارج لاستخدامهم في مؤسسته، ولاشك بان اســـتخدام العمال الأجانب يفرض على المستثمر الحصول للعاملين لديه على تأشيرة العمل أو التصريح، لذا سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول طلـــبات الحصول على التأشيرة أو التصريح وحالات تشغيل العمال الأجانب، وفـــي الفـــرع الثاني نناقش حالات رفض الطلب وحالات انتهاء صلاحية التأشيرة، بيـــنما نخصص الفرع الثالث لدراسة بطاقة العمل وحقوق العامل الأجنبي والتزاماته تجاه السلطة.

طلبات الحصول على التأشيرة أو التصريح وحالات تشغيل العمال الأجانب

يجـــوز لصـــاحب العمـــل، أو المقـــيم في المنطقة استخدام العمال الأجانب الموجوديـــن فـــي المملكة، سواء كانت مؤسسته مسجلة لدى السلطة ([126])، أم غير مســـجلة، ووفـــق النسبة المحددة لاستخدامهم، وعليه التقدم بطلب إلى مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة مدرجة فيه المعلومات المطلوبة.

أولا: - طلبات الحصول على التأشيرة أو التصريح

علـــى المستثمر التقدم بطلب وعلى النموذج المعد لهذه الغاية معبأ بالمعلومات المطلوبـــة، ومـــرفقا بـــه الوثائق التالية إلى مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة ([127]):

1- صورة عن عقد العمل إن وجد.

2- كتاب يقدمه صاحب العمل يوضح فيه طبيعة العمل الذي سيقوم به العامل والأجر الذي سيحصل عليه، في حال عدم وجود عقد العمل، ويقوم الكتاب مقام

126_ عرفت المادة الثانية من نظام تسجيل المؤسسات وترخيصها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (13) لسنة 2001 المنشور في الجريدة الرسمية العدد(4474) الصادر بتاريخ 2001/1/31 ،المؤسسة المسجلة بأنها"الشخص المسجل لدى السلطة والمرخص له بممارسة نشاط اقتصادي في المنطقة وفق أحكام القانون وهذا النظام" والمؤسسة غير المسجلة هي المؤسسة التي يحق لها التقدم بطلب التسجيل والترخيص لدى السلطة لممارسة نشاط اقتصادي وفق أحكام القانون والنظام.

127_ المادة 16/أ من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

عقد العمل لغايات الحصول على تصريح العمل للعامل الأجنبي.

3- تعهد يقدمه صاحب العمل إلى قسم التأشيرة وشؤون العمل في السلطة يلتزم به بالتقييد بأحكام قانون المنطقة ونظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة وتعليماته ويكون الجزاء المترتب على الإخلال بهذا التعهد شطب تصريح العمل.

4- صورة عن جواز أو وثيقة سفر العامل.

5- شهادة خلو من الأمراض السارية صادرة عن مركز طبي معتمد لدى وزارة الصحة، أو تعهد خطي من صاحب العمل بان يقدم هذه الشهادة خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ دخول العامل الحاصل على التأشيرة إلى المنطقة، و مدة الثلاثة أسابيع مدة طويلة نوعا ما لتقديم شهادة خلو أمراض، لان الأمراض المعدية سريعة الانتشار، خاصة أن الأمر يتعلق بالصحة العامة، ونرى أن يقتصر الأمر على تقديم شهادة خلو من الأمراض السارية عند تقديم الطلب، وعند عودته إلى المنطقة إذا كان خارج المملكة ليتم التأكد من خلوه من الأمراض السارية قبل دخوله إلى المنطقة ونشر الأمراض فيها فيجب فحصه في مراكز العبور.

6-أن يرفق مقدم الطلب إخلاء طرف من صاحب الغمل السابق الذي كان العامل يعمل لديه.

وهي الوثائق نفسها التي ترفق مع طلب الحصول على تأشيرة العمل باستثناء البند السادس، فهو خاص بتصريح العمل.

تقوم مديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة بدراسة الطلب ورفعه إلى المدير مشفوعا بالتوصيات المناسبة خلال أربعة أيام عمل من تاريخ استلام المديرية للطلب، ويبت المدير في الطلب، خلال ثلاثة أيام من تاريخ رفع الطلب إليه، ويكون قـراره مكتوبا ومؤرخا، وتسلم منه نسخة إلى مقدم الطلب خلال ثلاثة أيام عمل من تـاريخ صـدوره إذا كـان بالموافقة([128])، وفي حالة الرفض عليه إعلام المفوض وخـلال يوم عمل واحد من تاريخ صدور القرار، و في حالة موافقة المفوض على قـرار الـرفض وخـلال يومي عمل من تاريخ رفع القرار إليه، عليه إعلام مقدم

[128]- المادة 16/ب، ج من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

الطلب، والرئيس مع بيان الأسباب خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور القرار عن المدير، وفي حالة عدم الموافقة على قرار الرفض فعلى المدير إصدار تأشيرة أو تصريح العمل حسب الطلب المقدم إلى المديرية([129]).

وقرار المدير يكون قابلا للمراجعة إذا كان بالرفض وتنتقل الصلاحية إلى المفوض، ويكون هو صاحب القرار ففي حالة عدم الموافقة على قرار الرفض يمنح مقدم الطلب الموافقة، وفي حالة تأييده لقرار الرفض يكون المدير على علم بذلك، ويبلغ مقدم الطلب بالقرار مكتوبا ومسببا في مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب، أي أن مقدم الطلب يقدم الطلب ويتم اتخاذ الإجراءات المناسبة عليه ودون الحاجة إلى مراجعته للمديرية ويبلغ في حالة الرفض بالقرار مسببا وخلال مدة زمنية في أقصاها عشرة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب.

ولا يجوز استخدام أي عامل أجنبي في المنطقة إلا إذا كان حاصلا على تصريح عمل بالنسبة للعمال الأجانب الموجودين في المملكة، أو تأشيرة عمل بالنسبة للعمال الأجانب غير الموجودين أصلا في المملكة([130])، ويمنع العامل في هذه الحالة من العمل لدى أي صاحب عمل أخر غيره، لان الأثر المترتب على مخالفة هذا القيد هو إلغاء التصريح أو التأشيرة الممنوحة له، وارى أن هذا القيد لمصلحة صاحب العمل، الهدف منه استقرار العمل في المؤسسات الاستثمارية، ومنع تنقل العاملين بين هذه المؤسسات يؤدي إلى استقرار العمل وزيادة إنتاجيتها.

ثانيا – حالات تشغيل العمال الأجانب الموجودين في المملكة في المنطقة

وحالات تشغيل العمال الأجانب الموجودين في المملكة أربع حالات هي([131]):

1- الحالة التي يكون فيها الأجنبي حاصلا على إذن إقامة في المملكة.

2- الحالة التي يكون فيها الأجنبي حاصلا على تصريح عمل في المنطقة وفقا للتشريعات المعمول بها قبل سريان هذا النظام.

3- حالة الأجنبي المعفي من الحصول على تأشيرة الدخول إلى المملكة

---

[129] - المادة 16/ز من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[130] - المادة 13 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
[131] - المادة 12 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

بموجب التشريعات السارية المفعول([132]).

4- حالة الأجنبي الحاصل على تأشيرة زيارة للمملكة أو المنطقة.

يشترط أن تكون مدة العمل لدى صاحب العمل ستين يوما من تاريخ دخوله إلى المملكة ونرى بان الهدف من النص على هذه الحالة هو أن لا يعيش بعض الحاصلين على تأشيرة الزيارة عالة على المنطقة.

حالات رفض قبول طلب تأشيرة أو تصريح العمل وحالات انتهاء صلاحية التصريح أو التأشيرة

يحق لمديرية العمل والتأشيرات والإقامة في السلطة رفض قبول طلب التأشيرة أو التصريح إذا لم يكن مستوفيا للشروط المطلوبة، و له أن ينهي تأشيرة العمل أو التصريح في حالات محددة.

أولا:- حالات رفض قبول طلب التأشيرة أو التصريح

للمديرية الحق في رفض قبول الطلب في الحالات التالية ([133]):

1- إذا تبين أن العامل يشكل خطرا على النظام العام والآداب من خلال المطالعات الأمنية أو من خلال المعلومات المقدمة في الطلب.

2- إذا كان العامل مصابا بأحد الأمراض السارية من خلال الفحص الطبي.

3- إذا تجاوز صاحب العمل النسبة المسموح بها لتشغيل العمال غير الأردنيين، والنسبة المسموح بها للعمال غير الأردنيين هي سبعون بالمئة إذا كان عدد عمال المؤسسة أكثر من ثمانية عشر عاملا، أما إذا كان عدد عمال المؤسسة اقل من ثمانية عشر عاملا وأكثر من خمسة عمال فيجب أن لا يقل عدد العمال الأردنيين عن ثلاثة.

---

[132] - الدول المعفي رعاياها من أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب لا يحتاجون إلى تأشيرة لدخولهم إلى المملكة، هم رعايا سوريا، ومصر، ودول مجلس التعاون الخليجي، واليمن ويتم التعامل معهم على النحو التالي:

أ- رعايا سوريا ومصر معفون من أحكام القانون على إطلاقه ومكلفون بتحديد مكان السكن.

ب- رعايا الخليج واليمن يمنحوا ثلاثة اشهر عن طريق مركز الحدود الذي قدموا منه وإذا رغبوا في التمديد عيهم مراجعة المركز الأمني الذي يقيمون في منطقة اختصاصه للحصول على بطاقة أمنية وهي مجانية.دليل التعامل مع رعايا الدول ،مديرية الأمن العام.

[133] - المادة 15 من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

والـــدول المضـــيفة للاستثمار قد تضع قيدا على مجموع ما يتقاضاه العمال الأجانب من أجور، كأن لا يتجاوز خمس و ثلاثون بالمئة من مجموع الأجور([134])، ولم تأخذ تشريعات منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بهذا القيد، بل أعطت لأصحاب العمـــل مـــيزة كـــبرى عـــندما سمحت لهم تجاوز النسبة المقررة لاستخدام العمال الأجانب.

ثانيا:- حالات انتهاء تأشيرة أو تصريح العمل.

تنتهي تأشيرة العمل أو التصريح في الحالات التالية([135]):-

1- بانتهاء مدة التأشيرة أو تصريح العمل وعدم تجديد أي منها.

تنتهي مدة تأشيرة العمل أو التصريح بانتهاء المدة المحددة لأي منهما، ومدة تأشيرة أو تصريح، العمل هي ثلاثة اشهر أو ستة اشهر أو اثنا عشر شهرا أو لمدة عقد العمل، أو حسب قرار المدير على أن لا تتجاوز خمس سنوات وتكون تأشيرة العمل أو تصريح العمل قابلا للتجديد، وتنتهي بانتهاء المدة المحددة لها مع عدم التجديد لأي منهما([136]).

2-انتهاء خدمة العامل أو إنهاؤها لأي سبب من الأسباب.

تنتهي خدمة العامل في المشروع الاستثماري بانتهاء عقد عمله مع عدم تجديده لمرة أخرى، وقد ينهي المستثمر الأجنبي عقد عمل العمل الأجنبي، وبذلك تنتهي خدمة العامل الأجنبي.

3- انتهاء المشروع أو إلغاء المؤسسة المسجلة التي يعمل بها العامل.

قد يكون للمشروع عمر زمني محدد يباشر نشاطه خلاله فذا انقضى هذا العمر الزمني انتهت تأشيرة أو تصريح العمل، وقد يتم إلغاء المؤسسة التي يعمل بها العامل

4- قبول العامل بالعمل لدى غير صاحب العمل الذي حصل له على التأشيرة أو التصريح.

5- إدانة العامل بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

---

[134] - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص40.

[135] - المادة 20/أ من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

[136] - المادة 15/ج من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

بطاقة العمل وحقوق العامل الأجنبي والتزاماته تجاه السلطة

تقـوم مديـرية العمل والتأشيرة والاقامة في السلطة بمنح العامل الحاصل علـى التأشيرة بطاقة عمل وهي دليل مشروعية إقامته في المنطقة، ويتمتع العامل الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بحقوق والتزامات عليه التقيد بها.

أولا:- بطاقة العمل

تقـوم مديـرية العمل و التأشيرة والإقامة في السلطة بختم وثيقة، أو جواز سفر العـامل الـذي حصل على تصريح العمل، والعامل الحاصل على تأشيرة عمل يقوم بخـتم وثيقـته، أو جواز سفره البعثة الدبلوماسية الأردنية في الدولة التي يقيم فيها العـامل، أو من أي مركز حدودي يدخل العامل منه إلى المملكة([137])، وعلى العامل الـذي حصل على تأشيرة عمل، أو تصريح العمل مراجعة مديرية العمل والتأشيرة في السلطة خلال أسبوع من تاريخ الدخول إلى المملكة، للحصول على بطاقة عمل، وعليه الالتزام بحملها باستمرار، و إبرازها إلى الموظف المختص عند طلبها، لأنها وسـيلة إثـبات مشروعية إقامته في المنطقة، وتشتمل بطاقة العمل على المعلومات التالية([138]):-

1- اسم العامل مطابقا لجواز السفر أو الوثيقة.

2- اسم صاحب العمل الذي قدم له طلب الحصول على التأشيرة أو التصريح وعنوانه في المنطقة.

يجب أن تشمل بطاقة العمل على اسم صاحب العمل لان الأثر المترتب على عمل العامل لدى صاحب عمل أخر، غير الذي قدم له طلب الحصول على التأشيرة، ودون الحصول على إخلاء طرف منه، هو انتهاء صلاحية التأشيرة أو التصريح.

3- تاريخ إصدار تأشيرة أو تصريح العمل ومدة التأشيرة أو التصريح.

وتدوين تاريخ إصدار التأشيرة أو التصريح وتاريخ الانتهاء له أهميته، لان الموظف المختص من خلال الإطلاع على بطاقة العمل، يستطيع الحكم على

---

[137] - المادة 17 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

[138] - المادة 18 من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

- صلاحية التأشيرة أو التصريح، ولاشك بان هذه البطاقة تكون مختومة بختم المديرية وتوقيع الموظف المختص، وتحمل صورة العامل، وأي بيانات أخرى.

ثانيا – حقوق العامل والتزاماته تجاه السلطة

يتمتع العامل الحاصل على تأشيرة، أو تصريح العمل بحق العمل والإقامة في المنطقة والدخول إليها والخروج منها طوال مدة تأشيرة أو تصريح العمل([139])، وعليه الإبلاغ عن أي تغيير يطرأ على عنوان إقامته، وخلال ثلاثة أيام من تاريخ التغيير، وعنوان إقامة العامل يكون مدونا في طلب الحصول على تأشيرة أو تصريح العمل، وعلى العامل الأجنبي الالتزام بالعمل لدى صاحب العمل الذي قدم له طلب الحصول على تأشيرة أو تصريح العمل([140]).

ويقع التزام على صاحب العمل بإبلاغ القسم إذا تغيب العامل غير الأردني عن العمل لمدة تزيد على ثمان و أربعين ساعة دون عذر مشروع، أو إذا توافر سبب من أسباب انتهاء صلاحية التأشيرة أو التصريح خلال ثلاثة أيام من تاريخ علمه بها([141]).

يجوز للمستثمر أن يستخدم العمالة الأجنبية إضافة إلى العمالة الأردنية، وعليه الالتزام بالنسبة المحددة قانونا، إلا انه وفي حالات محددة كعدم توافر الأيدي العاملة المحلية المتخصصة تم السماح للمستثمر بتجاوز هذه النسبة، وبهذا يكون المشرع قدم الحوافز إلى المستثمر الأجنبي، ولم يتم إلزامه بتدريب العمال الأردنيين وتأهيلهم للقيام بالعمل الذي يقوم به العمال الأجانب، وخاصة عند تجاوز النسبة المحددة لاستخدام العمال الأجانب، ويتم تنظيم شؤون العمال في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وفقا لأحكام قانون المنطقة، والهدف من ذلك هو توفير فرص عمل للعمال الأردنيين.

---

139 - المادة 19/أ من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
140 - المادة 19/ب من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.
141 - المادة20/ب من تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة.

الفصل الثاني

بيع وإيجار أراضي منطقة العقبة للمستثمر

يجري العرف الدولي على الاعتراف للأجانب بحق التملك، لأن الملكية تكون ثمـرة لجهـد الإنســان وعملـه، والأجنبي كالوطني له الحق في تملك العقارات، والمـنقولات لكــن ضــمن قيود([142])، وتتمتع الدولة ذات السيادة بحق تنظيم ملكية واستغلال مواردها وثرواتها الطبيعية، ولها في سبيل ذلك أن تمنع الأجانب أو فئات معينة منهم من تملك كل أو بعض الأموال، ولا تكون بذلك قد خرقت قواعد القانون الدولــي العــام، ولهــا الحق في تنظيم ملكية واستغلال الأموال داخل إقليمها سعياً لتحقــيق المصلحة العامة ([143])، وهذا هو مبدأ أن لكل شعب الحق في تقرير نظامه السياسي والاقتصادي ([144]).

وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، على حرية كل فــرد في امتلاك الأموال التي ينادي بها، تحدها القيود الواردة في القوانين الداخلية للدولــة والتــي تهدف إلى ضمان احترام حقوق وحريات الأفراد الآخرين، مراعاة للنظام العام والآداب العامة والرفاهية في مجتمع ديمقراطي وقد نصت المادة (17) منه على حق كل شخص في التملك سواء بمفرده أو بمشاركة الآخرين.

وقد تحرم الدولة الأجانب من ملكية الأراضي الزراعية أو الأراضي الواقعة علــى حــدود الدولــة ويبرر هذا التحريم حماية الاقتصاد القومي أو الدفاع الوطني ([145])، ولان المســتقر دولــيا هــو الاعتراف للدولة بالحق في تقييد ملكية الأجانب للأموال الكائنة على إقليمها([146]).

ولا يفــرض القــانون الدولــي على الدول التزاماً بتمليك الأجانب أو حيازة أو اســتثمار الأمــوال داخل إقليمها، بل يعترف لكل دولة بحرية تامة في تنظيم ملكية وحيازة واستغلال الأموال الداخلة في اختصاصها([147])، وحق تملك الأجنبي للأموال فــي المملكــة ثابت، وقد صدر بذلك قانون إيجار الأموال غير المنقولة وبيعها لغير

142- الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، المرجع السابق، ص 404، الدكتور حسن الهداوي، المرجع السابق، ص 370.
143- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 47.
144- الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص 420.
145- الدكتور احمد إبراهيم احمد، المرجع السابق، ص 142، الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص 421.
146- الدكتور احمد عبد الكريم سلامه المرجع السابق، ص404.
147- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 52.

الأردنيين والأشخاص المعنويين المؤقت وتعديلاته رقم 24 لسنة 2002([148])، ولا تسري أحكام هذا القانون على الأراضي و العقارات المشمولة بأحكام قانون تطوير وادي الأردن، وقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وقانون سلطة إقليم البتراء([149])، والهدف من عدم سريان أحكام هذا القانون على الأراضي والعقارات المشمولة بأحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، هو تطبيق أحكام قانون المنطقة وعدم تطبيق أحكام التشريعات الأردنية المتعارضة مع أحكامه ليكون قادرا على جذب الاستثمارات الأجنبية.

ولضعف موارد المملكة تم اعتناق فكرة اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية بقصد إنشاء المشروعات الاستثمارية منذ عام 1955 ([150])، وقد تم وضع قوانين تشجيع الاستثمار بشكل متعاقب لتتماشى مع التطورات الحديثة و لتلبي احتياجات المستثمر وتكون قادرة على جذبة في ظل منافسة الدول الأخرى، فصدر القانون رقم (1) لسنة 1967 قانون تشجيع الاستثمار([151])، والقانون رقم(53) لسنة 1972 قانون تشجيع الاستثمار([152])، والقانون رقم (6) لسنة 1984 قانون تشجيع الاستثمار ([153])، والقانون رقم (16) لسنة 1995 قانون تشجيع الاستثمار وعدل بالقانون رقم (13) لسنة 2000([154])، وتم وضع قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة والذي نظم بيع وتأجير أراضى المنطقة للمستثمرين من اجل جذب الاستثمارات الأجنبية وسنقوم في هذا الفصل بدراسة بيع أراضي المنطقة في المبحث الأول و إيجار الأراضي في المبحث الثاني.

---

[148]- نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد 4547 الصادر في 2002/5/16.

[149]- المادة17/أمن قانون إيجار الأموال غير المنقولة وبيعها لغير الأردنيين والأشخاص المعنويين.

[150]- الدكتور علي كريمي، النظام القانوني لانتقال رؤوس الأموال بين الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت 1990، ص 99.

[151] - نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد رقم (2072) الصادر بتاريخ 1967/2/1.

[152] - نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد رقم (2368) الصادر بتاريخ 1972/10/16

[153] - نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد(3200) الصادر بتاريخ1984/1/8.

[154] - نشر قانون تشجيع الاستثمار في العدد رقم (4075) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1995/10/16 وعدل بالقانون رقم (13) لسنة 2000 والمنشور في العدد رقم (4423) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 2000/4/2. وقد تضمنت هذه القوانين على حوافز وإعفاءات لجذب الاستثمارات الأجنبية، وكان المشرع يعدلها تارة أو يلغيها وكل تشريع لاحق للاستثمار كان يضيف الامتيازات للاستثمارات الأجنبية، ويحافظ على الامتيازات الممنوحة لها في ظل التشريعات السابقة، وهذا يدل على وعي المشرع الأردني ومواكبته لأخر المستجدات.

1.2 بيع أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة إلى المستثمر

أجاز قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بيع أراضى منطقة العقبة إلى المستثمرين، لكن ما هي شروط تملك الأجانب للأراضي ؟ و ما مصدر ملكية السلطة للأراضي؟ وما هي طبيعة عقد البيع الذي تبرمه السلطة مع المستثمر؟ و في حال إبرام العقد ما هي التزامات المستثمر وما هي التزامات السلطة ؟ لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى خمسة مطالب، نتناول في المطلب الأول شرط المعاملة بالمثل لتملك الأجانب للأراضي، وفي المطلب الثاني ملكية السلطة للأموال، وفي المطلب الثالث طبيعة عقد البيع، وفي المطلب الرابع إبرام العقد، ونخصص المطلب الخامس لحقوق والتزامات السلطة والمتعاقد معها.

1.1.2 شرط المعاملة بالمثل لتملك الأجانب للأراضي

تسعى الدول إلى رفع الحد الأدنى من الحقوق المقررة للأجانب بهدف تحقيق مصالحها القومية، وتحرص الدول على تشجـيع الاستثمارات الأجنبية تحقيقاً لسياسة اقتصادية معينة – لسد العجز في الموازنة العامة أو لاستقطاب صناعات ذات تقنية عالية – وقد تعتنق في سبيل ذلك مبدأ المعاملة بالمثل (مبدأ التبادل) ([155]).

وقد اشترط قانون منطقة العقبة الاقتصادية لتملك الأجانب للأراضي شرط المعاملة بالمثل وان يسمح قانون دولة المشتري بتملك الأردنيين ([156]).

وشرط التبادل له أشكال مختلفة فقد يكون تبادل تشريعي أو دبلوماسي أو فعلي ([157])، و يتضح من نص المادة السابقة أنها اشترطت التبادل التشريعي، ويقصد بالتبادل معاملة الدولة للأجنبي بنفس المعاملة التي يلقاها رعاياها في دولة ذلك الأجنبي ([158])، فالتبادل الدبلوماسي يتم بناءً على معاهدة أو اتفاق ([159])، أما التبادل الواقعي فهو يتم بناء على أساس المعاملة الفعلية التي يتلقاها رعاياها في

---

155 الدكتور هشام علي صادق، الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 306.
156 المادة 44 / ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
157 الدكتور محمد كمال فهمي، المرجع السابق، ص 278.
158 الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 406.
159 الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص 27.

الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي ([160])، و التبادل التشريعي صورته أن ينص المشرع الوطني على تمتع الأجنبي ببعض الحقوق شريطة أن ينص القانون في دولة الأجنبي على تمتع رعاياها بنفس الحقوق ([161]).

ويتميز التبادل التشريعي بسهولة إثباته إذا ما قورن بالتبادل الواقعي أو التبادل الاتفاقي فيكفي لإثباته الرجوع إلى قانون دولة الأجنبي ([162])، و أن يكون هذا الحق مقرراً في تشريع دولة الأجنبي فقط ([163])، ويعد أكثر ضماناً من التبادل الاتفاقي لأن هذا الحق وان قرر في معاهده ولم يترجم إلى نص في تشريع داخلي فيكون اقل ضمانا من النص عليه في التشريع الداخلي ([164])، و يؤخذ على التبادل التشريعي انه يفترض أن الأجنبي دائماً ينتمي إلى دولة قانونها مكتوب على الرغم من أن هناك دول يسود فيها القانون غير المكتوب كما هو الحال في إنجلترا وبذلك ينحصر مجال تطبيق التبادل التشريعي في نطاق ضيق ([165]).

وحسناً فعل المشرع الأردني عندما نص على أساس المعاملة بالمثل متخذاً التبادل التشريعي لأنه يحقق المرونة والضمان إضافة إلى سهولة إثباته و إبعاد المستثمر الأجنبي عن التملك في المنطقة إذا كانت تشريعات بلاده لا تنص على تمتع الأردنيين بهذا الحق.

2.1.2 ملكية السلطة للأموال

أنشئت سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بموجب المادة (7) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وهي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي و إداري ولها تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وإبرام العقود وقبول الهبات والتبرعات والمساعدات كما لها حق التقاضي ([166]).

وتنتقل إلى السلطة ملكية العقارات والمنشآت التي كانت تملكها مؤسسة المناطق الحرة الواقعة ضمن حدود المنطقة مقابل تعويض يقرره مجلس الوزراء،

---

[160] الدكتور شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص 347.
[161] الدكتور إبراهيم احمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 70.
[162] الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 410.
[163] الدكتور هشام علي صادق، الدكتورة حفيظة الحداد، المرجع السابق، ص 326.
[164] الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق، ص 176.
[165] الدكتور هشام علي صادق، الدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 326.
[166] المادة (7) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

لقد أصبحت السلطة الخلف القانوني والواقعي لكل من سلطة إقليم العقبة وبلدية العقبة وتنتقل إليها جميع حقوق والتزامات كل منهما حيث تلتزم بتنفيذ جميع العقود والاتفاقيات التي تكون أيا منها طرفاً فيها ([167])، أي أن السلطة تحل محل سلطة إقليم العقبة، وبلدية العقبة ولا تلتزم السلطة بدفع التعويض لأي منهما لأنها الخلف الواقعي والقانوني لهما.

كما تنتقل إلى السلطة ملكية الأراضي المسجلة باسم الخزينة العامة والواقعة ضمن حدود منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ([168])، وقد تم تحديد منطقة العقبة الاقتصادية بإحداثيات وحدود معينة وقد وافق عليها مجلس الوزراء وله حق تعديل هذه الحدود إذا اقتضت متطلبات عمل السلطة ذلك ونشر قرار تحديد المنطقة بالجريدة الرسمية وقد سبقت الإشارة إليه في الفصل الأول من هذا البحث.

وقد عرفت المادة الثانية من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الأراضي رقم (7) لسنة 2001 الأراضي بأنها " الأراضي المملوكة للسلطة أو الأراضي التي تملكها المؤسسة المسجلة بأي طريقة كانت وحسب مقتضى الحال"، وعلى هذا الأساس تتمتع السلطة والمؤسسة المسجلة بحق تملك الأراضي و بيعها ضمن أحكام القانون، ولكن ما هي طبيعة عقد البيع الذي تبرمه السلطة مع المستثمر هل هو عقد إداري أم عقد مدني ؟ هذا ما سنبحثه في المطلب التالي.

3.1.2 طبيعة عقد البيع الذي تبرمه السلطة

العقد هو اتفاق ارادتين على إنشاء التزامات متقابلة ([169])، وهذه هي نواة العقد أينما وجد ([170])، وقد تكون العقود مدنية([171])، أو إدارية والعقود الإدارية تتفق مع العقود المدنية في كونها تنشأ من توافق ارادتين، إرادة الجهة الإدارية و إرادة الجهة

---

[167]- المادة 8 / ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[168]- المادة 44 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[169]- الدكتور عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، بدون سنة نشر، ص 287.

[170]- الدكتور محمود خلف الجبوري، النظام القانوني للمناقصات العامة دراسة مقارنه، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص9.

[171]- وقد عرفت المادة (87) من القانون المدني الأردني العقد بأنه ارتباط الإيجاب الصادر من احد المتعاقدين بقبول الآخر، وتوافقهما على = إحداث اثر في المعقود عليه ويترتب عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر.

المتعاقدة معها، وتتفق أيضا في أركان العقد الثلاثة، الرضا، والمحل، والسبب ([172]).

تختلف العقود الإدارية عن العقود المدنية في تمتع الإدارة بامتيازات استثنائية لا مثيل لها في العقود المدنية ([173])، وتخضع الإدارة أيضا في اختيار المتعاقد معها إلى قيود لا يخضع لها الأفراد في عقودهم الخاصة ([174])، والعقود التي تبرمها الإدارة ليست واحدة، لأن المشرع منح الإدارة امتيازات معينة لكي تقوم بأنشطتها المختلفة على أكمل وجه، وهذا أدى إلى تنوع العقود التي تبرمها الإدارة ويمكن تقسيمها إلي نوعين:

1-عقود تبرمها الإدارة وتخضع فيها لأحكام القانون الخاص.

وفي هذه العقود لا تختلف سلطات الإدارة عن ما يتمتع به الأفراد من سلطات في إبرام العقود ([175]).

2-العقود الإدارية.

وتعرف العقود الإدارية بأنها العقود التي تبرمها الإدارة مع غيرها من الأفراد أو الهيئات أو الإدارات الأخرى بهدف تنظيم أو تسيير مرفق عام، على أن تتضمن هذه العقود شروط لا مثيل لها في عقود القانون الخاص وتستأثر الإدارة بموجبها بامتيازات و تخضع لقيود لا قبل لأشخاص القانون الخاص بها في علاقات بعضهم ببعض وتخضع فيها الإدارة والمتعاقد معها إلى نظام قانوني متميز هو القانون الإداري ([176])، ويمكن الاستدلال على العقد الإداري من خلال وجود نص قانوني صريح يعتبر فيه أن أحد العقود هو عقد إداري، يخضع لأحكام القانون الذي يطبقه القضاء الإداري، وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي عندما جعل عقود الأشغال العامة وعقود أشغال الدومين العام وعقود القرض العام من اختصاص مجلس المديريات والذي أصبح فيما بعد مجلس الدولة ([177])، وتأثر المشرع المصري بالمشرع

172- الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 211، الدكتور محمد انس قاسم جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 5، الدكتور عبد الله طلبه، المرجع السابق، ص 210.

173- برهان زريق، عقد الإيجار الإداري، المكتبة القانونية، الطبعة الأولى، دمشق، 2002، ص 16.

174- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 311.

175- الدكتور عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 210.

176- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، مكتبة الفرح، الطبعة الأولى، الكويت، 1981، ص 9.

177- الدكتور إبراهيم الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفرح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الكويت، 1988، ص 442.

الفرنسي وسمى بعض العقود الإدارية وجعل الاختصاص القضائي بشأنها مشتركاً بين القضاء الإداري والقضاء العادي وهي عقود التزام المرافق العامة والأشغال العامة والتوريد، ومنعاً لتعارض الأحكام جعل المشرع المصري الاختصاص في ذلك لمجلس الدولة المصري بهيئة قضاء إداري ([178]).

لم ينص المشرع الأردني على عقود معينة أضفى عليها الصفة الإدارية بحيث تعتبر عقوداً إدارية استناداً إلى النص القانوني، ولم ينص قانون محكمة العدل العليا في الأردن على اختصاص المحكمة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية دون غيرها([179]) ويترتب على ذلك ترك الأمر للقضاء لتقدير متى يعتبر العقد إداريا.

والمحاكم العادية هي صاحبة الاختصاص بنظر كل المنازعات القضائية إلا ما استثني بنص خاص وقانون محكمة العدل العليا حدد اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر ولم يجعل العقود الإدارية من ضمنها، وعندما تنظر المحاكم العادية المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية فأنها تأخذ بعين الاعتبار خصوصية العقود الإدارية لضمان حسن سير المرافق العامة وحماية حقوق المتعاقدين مع الإدارة و الاعتبارات الإنسانية التي تتصل بحقوق المتعاقدين مع الإدارة ([180]).

وهذا لا ينفي البحث عن الطبيعة الذاتية للعقود الإدارية، وتعتبر العقود الرئيسية كالأشغال العامة والنقل والتزام المرافق العامة وبيع وإيجار أموال الدولة عقوداً إدارية، والمنازعات المتعلقة بها هي منازعات إدارية بطبيعتها يجب إخضاعها إلى محكمة العدل العليا، لهذا السبب أو بالاستناد إلى نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، وتعني هذه النظرية انه إذا كان القرار الإداري يدخل في عملية قانونية مركبة كالعقود الإدارية فانه يمكن الطعن فيه أمام المحاكم الإدارية إذا كان قابلاً للانفصال عن مجمل العملية العقدية([181])، وفي حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه "

178- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 33.

179 - نشر قانون محكمة العدل العليا رقم (12)لسنة 1992 في الجريدة الرسمية في العدد وقم (3813) الصادر بتاريخ 1992/3/25حيث حددت المادة(9) من القانون اختصاصات المحكمة على سبيل الحصر ولم يكن من ضمن اختصاصها النظر بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

180- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 315.

181 - الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص15.

حيث أن العقد الإداري يتسم بطابع خاص يجعله مستقلاً عن العقد المدني إذ انه يقوم على إشباع احتياجات المرفق العام حتى يسير بانتظام فإذا قصر المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدية فان من حق الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تكفل تنفيذ العقد وفقاً لمصلحة المرفق العام...، وحيث انه لا مجال لتطبيق المادة (491) من القانون المدني لأن هذه القاعدة تحكم العلاقة بين الأفراد في القانون الخاص وهي غير لازمة التطبيق في نطاق القانون العام لاختلاف طبيعة كل من قواعد القانون الخاص عن قواعد القانون العام"([182]).

وقد بسطت محكمة العدل العليا ولايتها على إجراءات مصاحبة لتنفيذ العقد الإداري، لكون العقود الإدارية لها خصائص ذاتية نابعة من طبيعتها فالذي يحدد مدى خضوعها لأحكام القانون الإداري هو طبيعتها وليس إرادة المشرع ([183]).

وبناءً على ما سبق فلا بد من البحث عن مسلك أخر لتحديد صفة العقد، وهو المسلك القضائي و الذي يحدد الطبيعة الذاتية للعقد الإداري، ويستخدم عادة القضاء عدة معايير لتحديد صفة العقد عند صمت المشرع وهناك عقود إدارية تتميز بطبيعة ذاتية و أحكام خاصة يمكن الاستدلال عليها من توافر عدة شروط ([184])، نبحثها في الفروع التالية:-

أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية

لكي يكون العقد إداريا يجب أن تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً فيه ([185]) ولفظ الإدارة ينصرف إلى الإدارة العامة في الدولة وهي الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية والإقليمية والمصلحية التي تتبع الدولة، وتسمى الأشخاص العامة، وتعتبر العقود التي تبرمها عقوداً إدارية إذا توافرت الشروط الأخرى ([186]).

182 - قرار محكمة العدل العليا رقم (181) لسنة 1997، نشر على صفحة مجلة نقابة المحامين رقم 3744سنة 1998.

183- الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص 16.

184- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 43.

185- الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص 18.

186- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 44، والدكتور عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص 215، = الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص 18.

وتعتبر سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة شخصية معنوية عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ونجد أن هذا الشرط ينطبق على ما تبرمه السلطة من عقود إذا توافرت الشروط الأخرى.

أن يتعلق العقد بنشاط مرفق عام

لا يكفي أن تكون الإدارة طرفاً في العقد حتى يعتبر العقد إداريا بل لا بد أن يتعلق العقد بنشاط مرفق عام، وقد التصقت فكرة المرفق بالعقد الإداري منذ ظهور الأحكام الكبرى المكونة لنظرية العقد الإداري ([187])، ولا يعتبر العقد إداريا إلا إذا تعلق بأحد المرافق العامة التقليدية (الإدارية) أو أحد المرافق العامة المستحدثة (الاقتصادية أو المهنية) ومهما كانت صورة الاتصال بين العقد والمرفق العام ([188])، وقد يظهر هذا الاتصال عن طريق تعهد المتعاقد مع الإدارة بتقديم العون والمساعدة في تسيير المرفق العام ومثالها عقود الإيجار أو البيع أو تقديم خدمات ([189])، والقاعدة العامة أن المال العام لا يكون محلاً لعقود مدنية وان عقد شغل واستغلال المال العام وثيق الصلة بالمرافق العامة، لأن تمكين أحد الأفراد من استغلال المال العام يؤثر على سير المرافق العامة التي تستخدم هذا المال العام ([190]).

ولسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الحق في إبرام العقود لتمتعها بالشخصية الاعتبارية، من اجل جذب الاستثمارات إليها، لتعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة وما تبرمه من عقود وهو لتحقيق المصلحة العامة وهي متصلة بالأموال العامة وأي تصرف بها بالبيع أو الإيجار لا يخضع لما تخضع له العقود المدنية من أحكام فهي عقود إدارية تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية لاتصالها بتسيير المرافق العامة.

187- الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص 23.
188- الدكتور محمد جعفر، المرجع السابق، ص 23.
189- الدكتور عبد الله طلبه، المرجع السابق، ص 300.
190- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 320.

أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص

يقصد باحتواء العقد على شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص، اشتراط الإدارة لنفسها التمتع ببعض الامتيازات والتي تخل بمبدأ المساواة بين المتعاقدين، كحق الإدارة في إعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات وإيقاع الجزاءات على المتعاقدين معها، وحقها في فسخ العقد دون اللجوء إلى القضاء ([191])، وحق الإدارة في تعديل شروط العقد بالإضافة والحذف على أن لا يصل ذلك إلى تغيير جوهر العقد و إلا جاز للمتعاقد معها حق طلب فسخه ([192])، ويكفي توافر شرط استثنائي واحد لاستظهار نية الإدارة بأنها تأخذ بأسلوب القانون العام و أحكامه في إبرام العقد وتنفيذه ([193]).

وقيد قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة سلطة المنطقة بعدم بيع الأراضي المسجلة باسم الخزينة العامة إلا لغايات محددة، وهي إقامة الفنادق والمؤسسات العلاجية والأبنية السكنية والتجارية والمجمعات السياحية والمخازن ومرافق الخدمات العامة، فالمتعاقد مع الإدارة (المستثمر) مقيد بأن يستغلها وفقاً لما هو منصوص عليه في العقد المبرم مع السلطة، وعلى المتعاقد أن ينجز المشروع خلال المدة المحددة، وهي ثلاث سنوات من تاريخ شراء الأرض، واستثناء على ذلك يجوز تمديدها لمدة أخرى مناسبة على أن لا تتجاوز سنتان وبموافقة مجلس الوزراء، وإذا تطلب تنفيذ المشروع أن يكون على مراحل يجوز بقرار من مجلس الوزراء أن تكون مدة التنفيذ (9) سنوات وان يحدد في القرار المدة اللازمة لتنفيذ كل مرحلة على اعتبار أنها مشروع قائم بذاته ([194]).

ويكون الجزاء المترتب على مخالفة المشتري لتلك المدد هو استعادة الأرض مقابل الثمن الذي حصلت عليه ولها الحق في إزالة المنشآت التي أنشأها المستثمر وعلى نفقته ألا إذا رأت السلطة شراؤها ببدل المثل وفي حالة عدم قيام المستثمر بإزالة المنشآت تقوم السلطة بإزالتها على نفقته ([195]).

191- الدكتور إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1998، ص 322.
192- الدكتور عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 301.
193- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 321.
194- المادة (8) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
195- المادة (14) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وهذه شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص وبالتالي فإن العقود التي تبرمها سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من بيع وتأجير للأراضي هي عقود إدارية لأن المشرع حدد إجراءات التعاقد بقوانين وأنظمة مختلفة عن إجراءات التعاقد بالقانون الخاص.

وإن تحديد طبيعة العقد المبرم بين الدولة أو أحد الأشخاص الأجانب له بالغ الأهمية لاختلاف الحقوق والالتزامات المترتبة على تحديد الطبيعة المدنية أو الإدارية، فغالبا ما يدعي الأجنبي المتعاقد مع الإدارة بأن العقد له الصفة المدنية، ليقف على قدم المساواة مع الإدارة و يتحلل من أحكام العقد الإداري الذي يعطي الإدارة حقوق و امتيازات لا مثيل لها في عقود القانون الخاص([196])، وقد يجد أن من مصلحته التمسك بالصفة الإدارية للعقد ليستفيد من تطبيق نظرية الظروف الطارئة، وهي نظرية من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي، يسمح من خلالها للمتعاقد الاستمرار في تنفيذ العقد دون إرهاق له عن طريق منحه التعويض الجزئي أو التعديل في شروط العقد للتخفيف من اثر الظروف الطارئة التي أخلت بالتوازن المالي للعقد([197])، وتكمن أهمية هذه العقود بالدور الذي تلعبه في بناء اقتصاد الدولة([198])، ونرى أن هذا العقد هو عقد إداري لتعلقه بالاقتصاد الوطني ويجب أن تحتفظ السلطة بامتيازات استثنائية في مواجهة المتعاقد معها، ونتمنى على مشرعنا أن يعتبر عقود بيع وإيجار أموال الدولة عقودا إدارية كما فعلت بعض التشريعات([199]).

4.1.2 إبرام العقد

تتمتع الإدارة بحرية أضيق من حرية الأفراد العاديين في اختيار الطرف الأخر وبشكل وأساليب التعاقد، والتعاقد الإداري اختصاص وظيفي فلا بد أن تكون الجهة الإدارية مختصة من الناحية القانونية، وتتمتع الجهات الإدارية ذات الشخصية

---

[196] - من الحقوق التي تتمتع بها الإدارة في مجال العقود الإدارية ولا مثيل لها في عقود القانون الخاص حق الإدارة في الرقابة وحقها فسخ العقد بإرادتها المنفردة وحقها بإيقاع الجزاءات عل المتعاقد معها.

[197] --الدكتور راغب ماجد الحلو، العقود الإدارية والتحكيم، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2004، ص50.

[198] --الدكتورة حفيظة السيد الحداد، العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص19.

[199] - اعتبر المشرع العراقي عقود بيع وإيجار أموال الدولة عقودا إدارية ونظم أحكامها في القانون رقم (32) لسنة 1986. لمزيد من التفصيل انظر الدكتور مازن ليو راضي، دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص37.

المعنوية بإبرام العقود الإدارية ([200])، وتتمتع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بإبرام العقود بموجب المادة (7) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وعندما تقرر الإدارة التعاقد لإنجاز أعمالها بهدف تحقيق الصالح العام فإنها تخضع لقيود منها التزام الإدارة بمبدأ الكتابة وهو ما يعبر عنه بدفتر الشروط والذي يتضمن عادة القيود المفروضة على المتعاقد مع الإدارة في العقود الإدارية أو في عقود معينة ([201])، وقد يلزم المشرع الإدارة بإتباع أساليب معينة لاختيار المتعاقد معها بقصد حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة ([202])، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول القواعد التي تحكم إبرام العقد، وفي الفرع الثاني طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة.

القواعد التي تحكم إبرام العقد

تلتزم الإدارة عند إبرامها للعقود بعدة أسس تمثل في:

أولا: التزام الإدارة بأن يكون العقد مكتوباً.

لا تخضع العقود الإدارية كقاعدة عامة لمبدأ الكتابة، ويمكن أن يبرم العقد شفاهة([203])، والأصل عدم اشتراط الكتابة في العقود الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك([204])، وموقف النظم القانونية من كتابة العقد ليس واحداً في جميع الدول([205])، وتعتبر الكتابة شرط متعلق بصحة العقد وليس بطبيعته ([206])، وقد اخذ المشرع الأردني بمبدأ الكتابة في نظام الأشغال الحكومية([207]).

ولم يتم النص صراحة في نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على شرط الكتابة، فالعقد ينعقد بالإيجاب والقبول ولكن الملكية لا تنتقل إلا بالتسجيل ونرى انه من الأولى النص صراحة على كتابة عقد البيع

---

[200]- الدكتور علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 691.

[201]- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 332.

[202]- الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص 326.

[203]- الدكتور إبراهيم الفياض، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 482.

[204] - الدكتور راغب الحلو، المرجع السابق، ص52.

[205]- الدكتور إبراهيم الفياض، القانون الإداري، المرجع السابق، ص482.

[206]- الدكتور إبراهيم الفياض العقود الإدارية، المرجع السابق، ص160.

[207]- نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية العدد (2134) الصادر بتاريخ 1986/12/1 والمعدل بالنظام رقم (52) لسنة 2004 الذي نشر في الجريدة الرسمية في العدد(4651) بتاريخ 2004/4/1، المادة6/و – "تكون جميع الاتفاقيات والشروط التعاقدية باللغة العربية، ويجوز أن تكون المواصفات والمخططات والتقارير باللغة الإنجليزية".

المبرم بين المتعاقد والسلطة لأن هذا العقد تفرض طبيعته أن يكون مكتوباً لأنه متعلق بأموال غير منقولة ومشروط بإقامة استثمارات محددة على سبيل الحصر ولا مجال للخروج عليها.

ثانياً: أخذ موافقة جهة إدارية عليا.

أعطى المشرع لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الحق في إبرام العقود، ولكنه عاد وقيد حريتها إذا انصب العقد على بيع أراضي تتجاوز مساحتها مائة دونم ويستوي أن يكون المتعاقد شخصا معنويا واحدا، أو عدة أشخاص تابعين لشخص معنوي واحد، وسواء كان ذلك بموجب عقد واحد أو عدة عقود، ويجب على السلطة في هذه الحالة الحصول على موافقة مجلس الوزراء ([208])، أي أن أقصى ملكية للمستثمر هي مائة دونم سواء تمت بعقد واحد أو بعدة عقود وحسناً فعل المشرع عندما أورد هذا القيد لكي لا تكون غالبية أراضي المنطقة مملوكة لشخص واحد لما لذلك من سيطرة على الاقتصاد و إضرار بالمصلحة العامة.

طرق اختيار المتعاقد مع السلطة

يتمتع كل متعاقد بحسب أحكام القانون الخاص بحرية اختيار الطرف الأخر الذي يتعاقد معه، وحرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها ليست مطلقة بل مقيدة بالطريقة التي يحددها القانون أو النظام، وفي فرنسا يمكن القول أن الالتجاء إلى طريقة المناقصات أو المزايدات هي القاعدة العامة في اختيار المتعاقد مع الإدارة ([209]).

وتعتبر طريقة المناقصة أو المزايدة هي الطريقة الأصلية في إبرام العقود الإدارية، و أما الطريقة الاستثنائية فهي طريقة الممارسة ([210])، واختيار المتعاقد مع السلطة في حال بيع أو تأجير أراضي السلطة يتم عن طريق المزايدة، إلا إذا قرر مجلس المفوضين اختيار المتعاقد مع السلطة بطريق أخر، وفي هذه الحالة يجب أن يكون قرار المجلس مبرراً، وإذا تم البيع أو التأجير باستخدام المزايدة يجب

---

[208] ـ المادة (9) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[209] ـ الدكتور عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص 235.
[210] ـ الدكتور بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 469.

أن يتم وفق التعليمات التي يصدرها المجلس لهذه الغاية ([211])، ولم يتم وضع التعليمات الخاصة بإجراءات المزايدة لغاية كتابة هذه الرسالة، وسنقوم بعرض موجز للمزايدة وفقاً لما هو متبع في اختيار المتعاقد في العقود الإدارية بشكل عام.

وتعرف المزايدة أو المناقصة بأنها طريقة تلتزم الإدارة بمقتضاها باختيار أفضل المتقدمين الراغبين في التعاقد معها شروطاً من الناحية المالية ([212])، وتلجأ الإدارة عادة إلى أسلوب المزايدة من اجل الحصول على اكبر عطاء ممكن، وتكون الإدارة في حالة بيع أو تأجير بعض أموالها عندما تلجأ إلى أسلوب المناقصات أو المزايدات ([213])، ويهدف أسلوب المناقصة إلى ضمان اختيار أفضل المتعاقدين مع الإدارة من الناحية المالية أو الفنية دون محاباة أو أي اعتبارات شخصية ([214])، أي تحقيق المساواة بين المتنافسين. وفي حكم لمحكمة العدل العليا أكد على مبدأ المساواة بين المتعاقدين جاء فيه " يعتبر اختصاص الإدارة في المناقصة اختصاصاً مقيداً يجري على قواعد وضعت لصالح الإدارة والأفراد على السواء وبقصد كفالة احترام مبدأ المساواة بين المتنافسين " ([215]).

وعندما يتم تقيد الإدارة بأسلوب المزايدة أو المناقصة فانه يتم وضع نظام أو تعليمات تبين الإجراءات والضوابط الدقيقة والواجب على الإدارة إتباعها، وفي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لم يقم المجلس بوضع التعليمات التي يتم من خلالها إجراءات المزايدة لذا نتمنى على المجلس السرعة في وضع هذه التعليمات تطبيقاً لنص المادة (12) من نظام بيع وتأجير أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وباختيار أسلوب المزايدة لبيع وتأجير أراضي السلطة إنما يكون الهدف منه تحقيق المساواة بين المتنافسين وتحقيق العلنية في إبرام هذه العقود من اجل الحصول على اكبر مردود مالي للسلطة واختيار أفضل المتعاقدين معها من الناحية المالية.

[211]- المادة (12) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[212]- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 76.
[213]- الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص 329. الدكتور محمد جعفر، المرجع السابق، ص 101.
[214]- الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص 328.
[215]- قرار محكمة العدل العليا رقم 42 / 86، مجلة نقابة المحامين، سنة 1987، ص 1477.

وأسلوب المزايدة يحقق المصلحة العامة ويسعى إلى جذب الاستثمارات الأجنبية لأنه لم يميز بين المستثمر الأردني أو الأجنبي بل ساوى بينهم من حيث بيع الأراضي أو تأجيرها هادفاً من وراء ذلك جذب الاستثمارات الأجنبية، لكن ما هي حقوق والتزامات السلطة والمتعاقد معها ؟ وهذا ما سنبحثه في المطلب الخامس.

5.1.2 سلطات وحقوق السلطة والتزامات المتعاقد وحقوقه

تتمتع الإدارة في مواجهة المتعاقد معها بسلطات لا مثيل لها في القانون الخاص كما أن للمتعاقدين معها حقوق وعليهم التزامات وسنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نبحث في الفرع الأول سلطات وحقوق السلطة، وفي الفرع الثاني حقوق والتزامات المتعاقد معها.

سلطات وحقوق السلطة

للإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطات غير موجودة في القانون الخاص ([216])، وتستمد الإدارة سلطاتها من نصوص العقد أو من القواعد العامة التي تسري على كل عقد إداري لأن العقد الإداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ([217])، و لا يجوز للإدارة التنازل عن كل أو بعض سلطاتها أو أن يقيد حقها في استعمال هذه السلطة، ويقع باطلا كل اتفاق من هذا النوع، وعند ممارسة الإدارة لسلطاتها فإنها تقيد بما ينص عليه القانون ولا يجوز لها أن تستعمل سلطاتها بشكل يؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، وسنقوم بدراسة سلطات السلطة في مواجهة المتعاقد على النحو التالي:

أولا: سلطة التوجيه والرقابة.

تملك الإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطة التوجيه والرقابة أثناء تنفيذ العقد المبرم معها وفقاً لما هو مشروط بينهما، وحتى عند غياب النص فان الإدارة تستطيع توجيه تعليمات للمتعاقد ([218])، وتضع السلطة قيوداً على المتعاقد معها وتلزمه في حالة شراء الأراضي بأن يقيم عليها الفنادق أو المؤسسات العلمية

---

[216]- الدكتور محمد جعفر، المرجع السابق، ص 138.
[217]- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 353، الدكتور ابراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 166.
[218]- الدكتور عبد الله طلبه، المرجع السابق ، ص 332 .

والعلاجية والأبنية السكنية والتجارية والمجمعات السياحية والمخازن ومرافق الخدمات العامة ([219])، فيكون على المتعاقد التزام بإقامة أحد المشاريع التي تم التعاقد لإنشائها وللسلطة حق مراقبة المستثمر والتأكد من تنفيذ التزاماته على الوجه المطلوب، ومن مسؤوليات السلطة المخولة لها قانوناً حق تنظيم الأنشطة الاقتصادية والرقابة عليها للتأكد من تقيدها بأحكام القانون ([220])، ومنها نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة حق الرقابة على التزام الشخص المتعاقد معها في حال بيع الأراضي أو تأجيرها وفقاً لما هو مقرر في شروط العقد و أحكام النظام ([221]).

وقد تم النص على حق سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في الرقابة والتوجيه، وهي مستمدة من القانون كما نص نظام بيع الأراضي وتأجيرها على حق السلطة في الرقابة، كما تتضمن أيضا شروط العقد حق السلطة في الرقابة على التزام المتعاقد، ويرجع ذلك كله إلى حرص المشرع على تحقيق المصلحة العامة لتعلق بيع الأراضي و تأجيرها بها، ولأهمية الأرض، وعدم السماح لفئة معينة من الهيمنة والسيطرة عليها لأنها أيضا مرتبطة بسيادة الدولة أصلا فيجب عدم بيعها إلا لتحقيق المصلحة العليا.

ثانياً: سلطة التعديل.

تعتبر سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد من أهم المميزات التي تستأثر بها الإدارة كطرف في العقد وهي من الشروط غير المألوفة في عقود القانون الخاص ([222]).

إن تمتع الإدارة بسلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة يخل بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المعروفة في عقود القانون الخاص، والتي لا تجيز تعديل أو فسخ العقد إلا بإرادة طرفية ([223])، ولكن تحقيقاً للصالح العام فإن الإدارة تملك سلطة تعديل

---

[219]- المادة (44 / ب) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[220]- المادة (10 / ب /1) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[221]- المادة (13) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[222]- الدكتور محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 140.
[223]- الدكتور علي الخطار، عقد امتياز المرافق العامة وتطبيقاته في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدارسات، المجلد السابع العدد الخامس، 1992، من ص (13- 99) ص 41.

العقد دون الحاجة إلى نص على ذلك في العقد ([224])، وتستطيع الإدارة اللجوء إلى هذه السلطة في سائر العقود الإدارية دون تحديد لعقد معين من العقود التي يمكن أن تبرمها ([225])، إلا أنها تختلف في درجة فرضها من الناحية العملية فكلما كانت صلة العقد بالمرفق العام أوثق كانت هذه السلطة أوضح ([226]).

ويتخذ التعديل الذي يمكن أن تمارسه الإدارة صوراً متعددة تبعاً لاختلاف العقد الذي تبرمه فقد يكون التعديل كمياً بالزيادة، أو بالنقصان أو تعديلاً نوعياً دون زيادة أو نقصان، و إنما بتعديل بعض التزامات المتعاقد بالتزامات أخرى، و قد يكون التعديل زمنياً وهو التعديل الذي يحدث بالبرنامج الزمني الذي يتم فيه تنفيذ العقد كاستعجال أو وقف الأعمال أو الإعفاء منها ([227])، وان سلطة الإدارة في تعديل العقد من جانب واحد مقيدة ببعض القيود منها، أن لا يؤدي استعمالها لهذه السلطة إلى حد تغير موضوع العقد ([228])، وعلى الإدارة أن لا تؤدي بتعديلها للعقد إلى حد المساس بالمزايا المالية للمتعاقد ([229]).

ولا تثور الصعوبة إذا تضمن العقد نصاً يمكن الإدارة من استعمال تلك السلطة أو إذا ورد نص في قانون أو نظام أو لائحة يتيح لها استعمال تلك السلطة ([230])، وتملك سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة حق تعديل العقد الذي تبرمه مع المتعاقد من حيث التعديل في البرنامج الزمني لإنجاز المشروع الذي من اجله تم بيع جزء من أراضي المنطقة، ولكن ذلك مشروط بموافقة المجلس وللمدة التي يراها مناسبة ولمرة واحدة على أن لا تتجاوز سنتين ([231])، وهذه ميزة تم منحها أيضا للمستثمر كي لا تقوم السلطة باستعادة الأرض وحرمان المستثمر من إتمام مشروعه، وهذا التعديل يحقق المصلحة العامة فالهدف من إنشاء المنطقة هو جذب الاستثمارات فيكون حق التعديل هذا لمصلحة المستثمر وتحقيقاً للمصلحة العامة.

---

[224]-الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق ، ص 334 .

[225]- الدكتور إبراهيم الفياض، المرجع السابق، ص 488.

[226]- الدكتور محمود الجبوري، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 140.

[227]- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 356.

[228]- الدكتور إبراهيم الفياض، المرجع السابق، ص 489.

[229]- الدكتور محمود الجبوري، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 154.

[230]- الدكتور محمود الجبوري، المرجع السابق، ص 144.

[231]- المادة (8) من نظام بيع وتأجير الأراضي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وبهذا تكون المادة (8) من نظام بيع وتأجير الأراضي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة قد أعطت حق التعديل إلى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

ثالثاً: سلطة توقيع الجزاءات.

تستطيع الإدارة إيقاع الجزاءات على المتعاقد معها إذا أخل بالتزاماته التعاقدية فإذا لم يحترم المدة المحددة لتنفيذ العقد أو إذا أهمل أو قصر في تنفيذه والى غير ذلك من صور الإخلال بالالتزام التعاقدي فللإدارة الحق في توقيع جزاءات مختلفة باختلاف نوع الإهمال أو الإخلال المنسوب إلى المتعاقد ([232])، وهذه الجزاءات غير مألوفة في عقود القانون الخاص ومن غير الجائز إيرادها في تلك العقود ([233])، وهي سلطة خطيرة تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد معها فتصدر قرارها في توقيع الجزاء ودون اللجوء إلى القضاء ([234])، ولا تستند الإدارة في مباشرة هذه السلطة إلى نصوص العقد و إنما إلى الامتيازات العامة التي تمتلكها لتسيير المرافق العامة وضمان استمرارها تحقيقاً للمصلحة العامة ولا يكون الهدف من فرضها معاقبة المتعاقد و إنما لضمان حسن سير المرافق العامة المتعطلة بسبب الإخلال ([235]).

وتقيد سلطة الإدارة في ممارسة هذه السلطة بضرورة اعذار المتعاقد معها قبل إيقاع الجزاء و لا يعفيها من ذلك القيد إلا نص صريح في العقد أو في حالة الاستعجال ([236])، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لا توقع الجزاءات على المتعاقد مها المخل بالتزاماته إلا بعد إنذاره، وانتهاء المدة المحددة لإزالة المخالفة ([237])، ويبلغ المخالف أو ممثله بالغرامة بموجب إشعار خطي أو بالبريد المسجل وعليه دفع الغرامات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه أو رفضه التوقيع على الإشعار ([238]).

---

[232]- الدكتور محمد جعفر، المرجع السابق، ص 142.
[233]- الدكتور محمود الجبوري، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 113.
[234]- الدكتور إبراهيم الفياض، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 196.
[235]- الدكتور جورج سعد، المواضيع الأساسية في القانون الإداري العام، مكتبة الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت، 2001، ص 65.
[236]- الدكتور عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 336.
[237]- المادة (14 / ب /2) من نظام بيع وتأجير الأراضي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[238]- المادة (54) مكرر (ثالثا) / ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وتخضع سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات إلى رقابة القضاء المختص وسلطة القضاء واسعة ولا تشمل مشروعية الجزاءات بل تشمل مدى ملاءمة هذه الجزاءات لإخلال المتعاقد بالتزاماته ([239])، وقد حد الاجتهاد الإداري من سلطة القاضي في هذا المجال بصورة عامة فلا تلغي العقوبة، و إنما تقضي بتعويض للمتعاقد نتيجة ما أصابه من ضرر أو عطل ([240])، ويمارس المفوض المختص في سلطة المنطقة حق إيقاع الغرامات التي لا تتجاوز قيمتها (500) دينار ([241])، وقد أعطي المتعاقد حق الاعتراض على قرار التغريم إلى الرئيس خلال المدة المحددة، وللرئيس بناء على تسبيب مبرر إقرار التغريم، أو تخفيضه أو إلغائه، ويكون قرار الرئيس قابلا للطعن أمام محكمة بداية العقبة، إذا تجاوزت الغرامة (500) دينار وللمحكمة إلغاء الغرامة أو تعديلها أو إلغائها ([242])، وبهذا نجد أن القانون قد قيد سلطة المنطقة بقيود تحد من سلطها في توقيع الجزاءات ومنح الرئيس و المحكمة سلطة اتخاذ المناسب بإلغاء أو تعديل أو إقرار الغرامة، و الجزاءات التي يمكن أن توقعها الإدارة هي: -

1: - الجزاءات المالية.

وهي عبارة عن مبالغ تحددها الإدارة في العقد مقدماً نتيجة لإخلال المتعاقد معها بالتزاماته ([243])، وتهدف الإدارة من فرض الجزاءات المالية إلى تغطية الضرر الذي الحق بها أو إلى ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة ([244]).

2: - سلطة فسخ العقد.

وتعد من اخطر أنواع الجزاءات التي يمكن أن تمارسها الإدارة في مواجهة المتعاقد وتتم بإرادتها المنفردة، وسلطة الفسخ تقوم بها الإدارة عند إخلال المتعاقد

---

[239]- الدكتور عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص 277.
[240]- الدكتور جورج سعد، المرجع السابق، ص 65.
[241]- المادة (54) مكرر (ثالثا) / أ من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[242]- المادة (54) مكرر رابعا من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[243]- الدكتور عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق ، ص 278 .
[244]- الدكتور محمود الجبوري ظن المرجع السابق، ص 116.

بالتزاماته وتختلف عن سلطة إنهاء العقد والتي تستطيع الإدارة القيام بها دون إخلال المتعاقد بالتزاماته تحقيقاً للمصلحة العامة ([245]).

ويحق لسلطة منطقة العقبة فسخ العقد إذا أخل المتعاقد بالتزاماته التعاقدية فإذا لم يقم بإنشاء المشروع الذي من اجله تم بيع الأرض فتسترد الأرض وترد له ما دفعه أو بدل المثل أيهما اقل ([246])، وهذا هو الأثر المترتب على فسخ العقد المبرم مع المتعاقد وهو جزاء تتخذه السلطة بإرادتها المنفردة.

حقوق والتزامات المتعاقد

يتمتع المتعاقد مع الإدارة بحقوق مقابل سلطات الإدارة التي تمارسها تجاه المتعاقد معها، حتى يستطيع المتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية ([247])، وللمتعاقد مع السلطة أيضا حقوق منها:

أولا: حق ملكية الأراضي.

يعترف القانون الدولي بحق الأجانب في التملك كما تعترف الدول بهذا الحق وتنص عليه تشريعاتها الداخلية، وخاصة الدول الجاذبة للاستثمار، ولكن سلطة منطقة العقبة قد قيدت حق الأجنبي في تملك أراضي المنطقة بعدة قيود منها:-

1-ضرورة إقامة المشروع المتفق عليه خلال المدة المحددة.

يجب على الأجنبي الذي تملك أرضا من أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إن يقيم المشروع الذي تم الاتفاق عليه، وخلال المدة التي تحددها السلطة، على أن لا تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ شراء الأرض، ويجوز تمديدها بموافقة مجلس المفوضين لمرة واحدة على أن لا يتجاوز التمديد سنتين([248]).

2-عدم السماح للأجنبي بتملك ما يزيد عن (100) دونم.

يجب أن لا يتجاوز مجموع ما يملكه الأجنبي من أراضي في المنطقة مئة دونم، سواء كان شخصا واحدا، أو عدة أشخاص تابعين لشخص معنوي

---

[245]- الدكتور عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص 279.
[246]- المادة (14) من نظام بيع وتأجير الأراضي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة،
[247]- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 365.
[248]- المادة (8/ أ) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

واحد([249])، لكي لا تكون الأراضي بيد فئة قد تلحق الضرر بالمصلحة العليا للدولة.

3-لا يجوز للأجنبي التصرف بما يملكه من أراضي إلا وفق أحكام محددة.

إذا تملك الأجنبي الأراضي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، عليه إقامة المشروع الذي تم بيع الأرض لأجله، كإقامة المؤسسات التعليمية، والصحية، والعلاجية، والأبنية السكنية([250])، وبالمقابل يقع على عاتق المتعاقد دفع المقابل المالي الذي تم الاتفاق عليه، وتسجيل العقد في دائرة الأراضي والمساحة وفق إجراءات بسيطة وميسرة وبذلك يكون مالكاً لما اشتراه من أراضي.

ثانياً: حق التعويض.

من حق المتعاقد أن يطالب بالتعويض إذا أخلت الإدارة بالتزاماتها وأدى ذلك إلى إخلال بالتوازن المالي للعقد ولحق بالمتعاقد أثناء تنفيذ العقد أضرار([251])، ولا يعني التوازن توازناً حسابياً جامدا بين الالتزامات والحقوق المتقابلة بل توازن يهدف إلى تمكين المتعاقد مع الإدارة من تنفيذ الالتزامات والاطمئنان في تحقيق الربح وهو الهدف الأساسي من تعاقده ([252])، فقد تظهر أن طبيعة الأرض غير ملائمة لإقامة المشروع أو أنها ذات طبيعة استثنائية، فيستحق المتعاقد التعويضات إذا واجهته ظروفاً استثنائية ([253])، والتزامات المتعاقد مع سلطة المنطقة نجد أنها التزامات يفرضها الصالح العام لتحقيق الغاية المرجوة من إنشاء المنطقة وهي جذب الاستثمارات فلم تضع العراقيل أو المعوقات أمام المستثمر الأجنبي و إنما يسرت وسهلت عملية بيع الأراضي لغايات إقامة المشاريع الاستثمارية التي ستنعكس إيجابا على الاقتصاد الأردني، ويمكننا القول بأن هناك حق للمتعاقد وهو التزام يقع على عاتقه بإقامة المشروع الذي تم البيع لأجله.

[249]- المادة (9) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[250]- المادة (7) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[251]- الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص 338.
[252]- الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص 367.
[253]- الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص 338.

2.2 إيجار أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

تتمتع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بإبرام العقود لتحقيق أهدافها، فلها حق التصرف في أراضي الدولة غير المسجلة باسم الخزينة العامة بالتأجير ([254])، وتمكن أهمية هذه العقود بالنسبة للدولة الآخذة في النمو كونها ركيزة أساسية لبناء الهياكل الاقتصادية الثابتة للدولة وتنظيم بنيتها الأساسية و إدارة مرافقها العامة، وتعد مثل هذه العقود عاملاً أساسيا في تحقيق الخطة الاقتصادية للدولة ([255]).

ويعد عقد أيجار أراضي منطقة العقبة من العقود الإدارية، لأن هذا العقد تبرمه السلطة وهي شخصية قانونية اعتبارية لها ذمة مالية مستقلة ولاحتواء هذا العقد على شروط استثنائية لا مثيل لها في عقود القانون الخاص كعدم السماح للمستأجر باستعمال المأجور إلا لغايات إقامة المشروع المتفق عليه وإتباع أسلوب المزايدة لاختيار المتعاقد معها، وهذا العقد يهدف أيضا إلى تحقيق الصالح العام لأنه يعود بالنفع على الدولة، ويساعد على تحقيق الأهداف الاقتصادية، ومما يؤكد أيضا اعتبار أن هذا العقد من عقود القانون العام نص المادة (18) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها حيث تنص على " **يعاقب كل من يخالف أحكام هذا النظام بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (54) من القانون إضافة إلى أي عقوبات إدارية أو إجراءات تتخذ بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام** " وتدل هذه المادة على الطبيعة الإدارية للعقد من خلال حق السلطة في إيقاع العقوبات الإدارية على المستأجر إذا خالف أحكام هذا النظام.

ولم يعرف المشرع عقد إيجار أراضي المنطقة لكن القانون المدني الأردني في المادة (658) عرف عقد الإيجار بأنه " **تمليك المؤجر للمستأجر منفعة مقصودة من الشيء المؤجر لمدة معينة لقاء عوض معلوم** "، ووجه إلى هذا التعريف ملاحظتان الأولى: - أن التمليك يعني نقل الملكية واستخدام المشرع عبارة تمليك المنفعة تعني نقل ملكية الشيء أي جعل المتصرف إليه مالكاً وهذا لا ينسجم مع عقد الإيجار لأن عقد الإيجار مقترن بأجل وحق المستأجر حق مؤقت لا دائم، والثانية: -

---

[254]- المادة (44/ ج) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[255]- الدكتورة حفيظة السيد الحداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية، المرجع السابق، ص 19.

انه جعل التزام المؤجر التزاماً ذو طبيعة سلبية أي تسليمه العين وتركه ينتفع بها في حين أن المشرع المصري جعل التزام المؤجر التزاماً إيجابيا لتأثره بالقانون الفرنسي وعقد عرفته المادة (558) من القانون المصري بأنه " عقد يلزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الانتفاع بشيء معين لمدة لقاء اجر معلوم" ([256]).

ويمكن لنا أن نعرف عقد إيجار أراضي المنطقة بأنه العقد الذي تلتزم السلطة بمقتضاه تمكين المستأجر من الانتفاع بالأرض المؤجرة لغايات إقامة المشروع المتفق عليه لمدة معينة ولقاء اجر معلوم.

وبعد أن عرفنا هذا العقد سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول التزامات السلطة، والمطلب الثاني التزامات المستأجر.

1.2.2التزامات السلطة

تلتزم السلطة بعدة التزامات يجب عليها الوفاء بها عند التصرف في أراضي الدولة غير المسجلة باسم الخزينة العامة بالتأجير ندرسها في فروع متتالية: -

تسليم الأرض المؤجرة

يلتزم المؤجر بتسليم المستأجر العين المؤجرة وملحقاتها في حالة تصلح معها لتحقيق المنفعة التي أعدت من اجلها وفقاً للاتفاق أو لطبيعة العين ([257])، فيقع على عاتق السلطة التزام بتسليم الأرض المؤجرة إلى المستأجر لإقامة المشروع الاستثماري الذي تم الاتفاق عليه، ويجب أن تكون هذه الأرض في حالة صالحة لما أعدت من اجله،أي أن تكون البنية التحتية متوفرة من حيث الماء والكهرباء والمواصلات والاتصالات حتى يستطيع المستثمر إقامة مشروعه.

وإذا امتنع المؤجر عن تسليم العين المؤجرة للمستأجر، فإنه ملزم بالتعويض إضافة إلى حق المستأجر بفسخ العقد طبقاً للقواعد العامة ([258])، فعلى المستأجر أن

[256]- الدكتور علي العبيدي / شرح أحكام عقدي البيع والإيجار، المركز القومي للنشر، الطبعة الأولى، اربد، 2000، ص 232.
[257]- الدكتور عصام أنور سليم، الوجيز في عقد الإيجار، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 200، ص 220.
[258]- الدكتور علي العبيدي، المرجع السابق، ص 306.

يثبت عقد الإيجار، وان التسليم لم يتم، وحتى ينفي المؤجر مسؤوليته يجب أن يبين السبب الأجنبي لنفي علاقة السببية ([259]).

تحديد الأغراض المحظور على المستأجر استعمال الأرض لأجلها

تسعى الدول جاهدة إلى اعتناق نظام جذب الاستثمارات الأجنبية مبدية رغبتها الأكيدة في استمالة راس المال الأجنبي الخاص إلى الاستثمار في إقليمها، فقد تساوي الدول في المعاملة بين المستثمر الأجنبي والمستثمر الوطني و تتيح بذلك للاستثمارات الأجنبية الاستثمار في المجالات الاقتصادية المتاحة للوطنيين مع المساواة بينهم في المعاملة، وتمنح المستثمر العديد من المزايا والحوافز ([260]).

وتأخذ بعض الدول بنظام المنع، وتحد من دخول الاستثمارات الأجنبية إلى اقليمها، وتكون معاملة المستثمر الأجنبي اقل تساهلا من نظام الجذب،لان الدولة قد تخشى من التوسع في الاستثمار الأجنبي، فتحافظ على استقلالها الاقتصادي والسياسي باستخدام أسلوب المنع ([261])، ولا يوجد في القانون الدولي ما يلزم الدول بالسماح للاستثمارات الأجنبية بالاستثمار في إقليمها، وبعض الدول تمنعها في أشكال معينة كمنع ملكية السفن، أو الأنشطة المتعلقة بالطاقة النووية ([262]) أما نظام الرقابة فتعتنقه الدول التي تعتمد على الذات في تنمية مواردها الاقتصادية، ولا يمثل نظام جذب الاستثمارات هدفاً استراتيجيا لها وهو نظام وسط بين الاتجاهين وفيه تضع الدول حظراً جزئياً على الاستثمارات الأجنبية ([263])، وهدف هذا النظام تحديد حجم الاستثمارات الأجنبية على إقليمها فتشجع الاستثمارات الصناعية للحد من الاستيراد أو حماية للصناعة الوطنية كما هو في فرنسا ([264])، أما نظام جذب الاستثمارات فتأخذ به الدول التي تسعى إلى جذب الاستثمارات، فتضع تشريعا يحتوي العديد من الحوافز المالية، والضريبية، وتهيئ البيئة الاستثمارية المناسبة ([265]).

259- الدكتور عصام أنور سليم، المرجع السابق، ص 232.
260- عصام الدين بسيم، المرجع السابق ، ص 62 .
261- صفوت احمد عبد الحفيظ احمد،المرجع السابق، ص 442.
262 - الدكتور عبد الكريم مصطفى عبد الرحمن، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي في السودان بين القانون الداخلي والقانون الدولي، بدون ناشر، ص72.
263- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 79.
264- الدكتور عبد الحكيم عبد الرحمن، المرجع السابق، ص73.
265- الدكتور عبد الحليم عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 111.

ويأخذ قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بنظام جذب الاستثمارات الأجنبية، لأن الأصل هو إتاحة الفرصة أمام المستثمر لإقامة المشروع على الأرض المؤجرة، ولكن الاستثناء هو التقييد، ويجب على السلطة أن تحدد في العقد الأنشطة المحظور على المستثمر استعمال الأرض المؤجرة لأجلها ([266])، وحسناً فعل المشرع لأن هناك بعض المشاريع يجب أن لا يتولاها إلا الوطنيين، لأنها تمس بالمصلحة العامة، مثل الصناعات الحربية.

وأصبحت الدول الغنية والفقيرة في الوقت الراهن تتبنى أنظمة جذب الاستثمارات بسبب الانخفاض في الادخار المحلي على المستوى العالمي، والدول التي كانت تتخذ أنظمة الرقابة المتشددة على الاستثمار قد غيرت موقفها نتيجة لهروب رؤوس الأموال الأجنبية ([267]).

فكان لزاماً على منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أن تتبع نظام جذب الاستثمارات الأجنبية منذ البداية مستفيدة من تجارب الدول السابقة.

السماح للمستأجر بتأجير الأراضي للغير

اختلف الفقه بشأن تكييف حق المستأجر فمنهم من اعتبره حقاً عينياً ومنهم من اعتبره حقاً شخصياً إلا أن الرأي الراجح هو اعتباره حقاً شخصياً يستطيع المستأجر التصرف فيه كأي حق شخصي أخر بالبيع أو الهبة أو الإيجار من الباطن ([268]).

فــإذا قــام المستأجر بالإيجار من الباطن فان هذا التصرف يؤدي إلى نشوء علاقــة جديدة بين المستأجر بصفته مؤجراً وبين الغير بصفته مستأجراً من الباطن، والعلاقة بينهما يحكمها عقد الإيجار الثانوي المبرم بينهما وهو عقد جديد مستقل عن عقد الإيجار الأصلي ([269]).

يسمح مجلس المفوضين للمستأجر بتأجير الأرض المؤجرة له للغير كلها أو جزء منها إذا توافرت الشروط التالية([270]):

[266]- المادة (10 / أ) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[267]- صفوت احمد، المرجع السابق، ص 443.
[268]- الدكتور منذر الفضل والدكتور صاحب الفتلاوي، العقود المسماة، مكتبة دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 319.
[269]- الدكتور علي العبيدي، المرجع السابق، ص 392.

[270]- المادة (10) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

1-أن يدفع المستأجر كافة المبالغ المستحقة عليه للسلطة حتى تاريخ تأجير الأرض للغير و إذا رغب المستأجر بتأجير الأرض المؤجرة له أو جزء منها عليه أن يوفي بجميع التزاماته المالية حتى تاريخ إبرام عقد الإيجار الثانوي مع الغير، وهذا مهم لكي تقع الالتزامات الجديدة على عاتق المستأجر من الباطن.

2-أن لا تتجاوز مدة عقد الإيجار الثانوي مدة العقد الأصلي،وعلى المستأجر عند إبرام عقد الإيجار الثانوي مع الغير أن لا تتجاوز مدته مدة العقد الأصلي وان تجاوزتها تم ردها إلى المدة المتبقية من العقد الأصلي.

3-عدم استخدام الأرض المؤجرة إلا لغايات إقامة المشروع المتفق عليه، فعند تأجير الأرض يلتزم المستأجر الأصلي بإنشاء المشروع المتفق عليه وإذا رغب في التأجير إلى الغير فعلى المستأجر الجديد (من الباطن) أن يقوم بإنشاء المشروع المتفق عليه مع المستأجر الأصلي، وان تراعى أحكام التنظيم المعمول بها في سلطة المنطقة.

2.2.2 التزامات المستأجر

يقع على عاتق المستثمر فيما يتعلق بتأجير الأراضي عدة التزامات يجب عليه الوفاء بها جميعاً وسنقوم ببحث هذه الالتزامات في فروع متتالية:

دفع الأجرة

إن سبب التزام المؤجر بتمكين المستأجر من الانتفاع بالمأجور هو التزام المستأجر بدفع الأجرة فهو الغاية الأساسية للمؤجر ([271])، والأجرة هي المال الذي يلتزم بدفعه المستأجر مقابل حصوله على المنفعة ([272])، والأجرة هي الغاية الأساسية من تأجير العين إلى المستأجر إلا أن الغاية الأساسية من تأجير أراضي منطقة العقبة الاقتصادية هي إقامة المشاريع الاستثمارية عليها.

[271]- الدكتور عصام سليم، المرجع السابق، ص 322.
[272]- الدكتور علي عبد الهادي العبيدي، المرجع السابق، ص 266.

ويجب أن يتضمن عقد الإيجار الذي تبرمه السلطة مع المستأجر الأجرة وكيفية دفعها ([273])، أي أن تحديد الأجرة ودفعها من المشتملات الأساسية لعقد إيجار الأراضي، والنص على أنها من مشتملات عقد الإيجار مبرر حسماً لكل خلاف ينشأ بين الطرفين مستقبلاً، ويتم تحديد مقدار الأجرة سواء كان لكامل مدة الإيجار أو لسنة أو أكثر بالمزايدة التي تساوي بين المتنافسين وكيفية دفعها.

إقامة المشروع المتفق عليه

إن الهدف الأساسي من إيجار أراضي منطقة العقبة الاقتصادية بالدرجة الأولى هو إقامة المشروع الذي من اجله تم تأجير الأرض إلى المستأجر، وعليه أن يقوم بإنشاء المشروع الذي تم الاتفاق عليه، ولم يحدد له مدة معينة لإقامة مشروعه خلالها بل تركت له الحرية لإقامة المشروع وخلال المدة التي يراها مناسبة، ونرى بأنه لو تم تحديد مدة معينة لإقامة المشروع، كما فعل بالنسبة لبيع الأراضي لكان من الأفضل وخاصة أن مدة عقد إيجار الأراضي قد تصل إلى خمسين عاماً ويجوز لمجلس الوزراء (بتنسيب من المجلس) تمديدها (المدة المناسبة) إذا كانت الأراضي المؤجرة تتعلق بنشاط استثماري ([274])، وهنا قد يقترب الهدف الأساسي من إيجار الأراضي إلى الحصول على الأجرة فقط وليس إقامة المشاريع الاستثمارية وهي غاية منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وعقد الإيجار من عقود المدة التي تقاس فيها المنفعة بالمأجور بمقياس زمني والأصل فيه التأقيت فلا يصح أن ينفصل الانتفاع بالمأجور عن ملكيته بصفة دائمة، وينشئ عقد الإيجار التزامات شخصية ولا يصح أن تكون هذه الالتزامات مؤبدة ([275])، وينبغي أن تحدد المدة في العقد وهي من مشتملات العقد الأساسية.

ولسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الحرية في إبرام عقود إيجار أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ولكن سلطتها مقيدة بان لا تتجاوز مدة عقد الإيجار خمسين عاماً واستثناءً يجوز لها إبرام عقود إيجار تتجاوز مدتها خمسين عاماً إذا

---

[273] - المادة (10/ أ / 1) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[274] - المادة (44 / ج) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[275] - الدكتور منذر الفضل، المرجع السابق، ص 277.

كانت الأراضي المؤجرة تتعلق بنشاط استثماري، وبقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس المفوضين.

وما يلاحظ على هذه المادة احتوائها على لفظ التمديد، ولا شك انه يكون بعد انتهاء مدة الإيجار أو أثناء سريانه لغايات تحقيق هدف المشروع الاستثماري، أما أن يبرم عقد إيجار لمدة تزيد عن خمسين سنة فلا يكون تمديداً و إنما إبرام عقد مدته أكثر من خمسين عاماً وارى أن هذا هو الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه المادة وحتى يستقيم نص المادة يجب استبدال كلمة " تمديد " ب " زيادة " هذا من حيث الصياغة.

أما من حيث مدة الخمسين عاماً فهي كافية لتحقيق الهدف من المشروع الاستثماري وهي مدة نوعا ما طويلة ولا داعي لزيادتها ابتداءً، وخاصة أن عقد الإيجار قد ينص على أن مدة عقد الإيجار المحددة قابلة للتجديد وللمدة نفسها إلا إذا رغب أحد الأطراف عدم التمديد فعليه إخطار الطرف الأخر قبل مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر من انتهاء مدة العقد أو مدة التجديد، وبخلاف ذلك يكون العقد مجدداً من تلقاء نفسه بالشروط نفسها ما لم يتفق الطرفان على تعديلها ([276]).

وتعتبر هذه المادة في غاية المرونة، وتشكل تسهيلاً للمستأجر فله تمديد العقد لأكثر من مرة و له الاتفاق مع السلطة على تعديل شروط العقد بعد انتهاء المدة أي تعديل الشروط لتحقيق مصلحة المستأجر وتتنازل السلطة عن بعض شروط العقد.

التعويض عن الأضرار

يلتزم المستأجر بتعويض السلطة عن الأضرار التي يسببها خلافاً لأحكام نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة و أحكام العقد المبرم مع السلطة ([277])، ويجب على المستأجر أن يقدم ضمانا تستطيع السلطة من خلاله استيفاء حقها في التعويض عن الأضرار التي يسببها.

ويمكن الاعتماد على الضمان لحمل المستأجر على المحافظة على المأجور ([278])، فالأضرار الناشئة عن مخالفة أحكام هذا النظام ترتب المسؤولية التقصيرية

---

[276]- المادة (10 / ب) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الخاصة.

[277]- المادة (10 / أ / 3) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[278]- جيروم هوبيه، العقود الرئيسية الخاصة، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2003. ص 657.

أما مخالفة أحكام العقد فإنها ترتب المسؤولية العقدية ولا بد من تعويض عن هذه الأضرار وخير وسيلة للحصول على التعويض هو الضمان الذي يلتزم المستأجر بتقديمه.

وتكفل أموال المدين جميعها حقوق الدائن، فيكون للدائن ضماناً عاماً على جميع أموال المدين، فالضمان العام يتساوى فيه جميع الدائبين في اقتضاء حقوقهم فإذا اشترك عدة دائنين في التنفيذ على مال للمدين ولم يكن هذا المال كافياً لسداد الديون جميعاً اقتسم الدائنون الحاجزون ما تحصل من التنفيذ قسمة غرماء كل بنسبة دينه أما الدائن ذو التأمين الخاص فانه يتقدم على باقي الدائنين كالراهن أو صاحب حق الامتياز ([279]).

فالتأمينات التقليدية أدت إلى زيادة تكلفة الائتمان نتيجة اشتراط الرسمية واتخاذ إجراءات العلانية كما هو الحال بالنسبة إلى التأمينات العينية، أو نتيجة اشتراط الضمان لمقابل المخاطر التي يتحملها كما هو الشأن بالنسبة إلى التأمينات الشخصية و قد تؤدي بعض التأمينات حتى تصل إلى غايتها الوقت والنفقات لكثرة إجراءاتها، فالعوامل الاقتصادية لعبت دوراً في تطور الضمانات بشكل عام ([280])، نتيجة ضعف الضمان العام وعدم كفايته([281]).

ففكرة الضمان هي فكرة اقتصادية تعبر عن نظام قانوني محدد، بينما التأمينات تعبر عن نظام قانوني محدد له وسائله الفنية وسماته الخاصة، وفكرة الضمانات أوسع من فكرة التأمينات وكل تأمين ضمان، والضمان فكرة حية، ومتطورة أدت إلى تنوع الوسائل والأدوات المستخدمة في سبيل تحقيق وظيفتها الاقتصادية، ويعتمد الدائنون على تعدد الضمانات، للتعويض عن الضمان الضعيف منها، فالرغبة في الأمان أصبحت من متطلبات العصر وقد يكون البحث عن ضمان فعال لعدم كفاية القوة الملزمة للعقد، وعن عجز القانون، وعدم قدرته وفعاليته في إجراءات التنفيذ الجبري على تحقيق أهدافها، فالضمانات قد تكون ضمن نطاق التأمينات العينية والشخصية وقد تكون خارجها وتنشأ عن علاقات عقدية والقاسم

[279] - الدكتور عبد القادر الفار، أحكام الالتزام، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 1996، ص 80.
[280] - الدكتور نبيل إبراهيم سعد، الضمانات غير المسماة في القانون الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 7.
[281] - الدكتور محمد حسين منصور، النظرية العامة للائتمان، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000، ص12.

المشترك بين هذه الضمانات أنها وسائل قانونية تهدف إلى حماية الدائن من مخاطر إعسار مدينه، وتنشأ الضمانات من توظيف وسائل تقليدية في نظرية الالتزامات والعقود كالإنابة الناقصة وحوالة الحق والتامين أو نتيجة لابتكار وسائل جديدة مرتكزة على نظرية الالتزامات كالالتزام بعمل أو الامتناع عن عمل بهدف حماية الدائن([282]).

وهناك الضمانات المستقلة كالضمان بمجرد الطلب (خطاب الضمان)، الذي نشأ وتطور في العلاقات الدولية، والداخلية والذي يمنح بواسطة بنك بناء على طلب عميلة معطي الأمر، ويعطي للمستفيد إمكانية التنفيذ ولمجرد الطلب ([283])، والهدف من الضمانات ليس تأمين الوفاء بالالتزام مباشرة، و إنما تعزيز مركز الدائن وحمايته من تصرفات المدين ([284])، فإذا زادت فرص الوفاء بالالتزام قيل إن الدين مضمون بشكل فعال([285]).

وحســناً فعل المشرع عندما أوجب على المستأجر أن يقدم ضماناً للتعويض عن الأضرار التي يسببها خلافاً لأحكام العقد، أو النظام وخاصة أن المستأجر غالباً ما يكون من الأجانب، ولتعزيز ثقته بالسلطة عليه أن يقدم الضمان، والذي من خلاله يستدل على جدية المستأجر في الاستثمار في المنطقة، وحماية لسلطة المنطقة، لعدم كفاية قوة الملزمة العقد من جهة، وعجز القانون وعدم فعاليته في إجراءات التنفيذ.

رد الأرض المؤجرة إلى السلطة

رأينا في السابق أن عقد الإيجار عقد مؤقت له نهاية تتحقق بانقضاء عقد الإيجار سواء بانتهاء مدته المحددة بالعقد أو القانون أو عدم الرغبة في تمديده لمدة أخرى وينتهي العقد أيضا بسبب استعمال المؤجر للأرض بنشاط محظور فهذا سبب لتخلية المأجور وإنهاء للعقد، ويترتب على ذلك إعادة الأرض إلى السلطة.

ويكون من حق السلطة الحصول على المنشآت أو المزروعات أو الإضافات وأي تحسينات طرأت على الأرض المؤجرة بعد انقضاء عقد الإيجار لأي سبب من

282- الدكتور نبيل إبراهيم سعد، المرجع السابق، ص 14، 15، 16، 17.
283- الدكتور محمد حسين منصور، المرجع السابق ،ص23.
284- الدكتور نبيل إبراهيم سعد، المرجع السابق، ص 278.
285 - الدكتور رمضان أبو السعود، التأمينات الشخصية و العينية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص11.

الأسباب أو مطالبة المستأجر بإزالتها أو إزالة أي منها وعلى نفقة المستأجر ودون الحصول على حكم بذلك شريطة أن يكون ذلك وفق إخطار يرسل بالبريد المسجل ويشترط أن يحتوي الإخطار على مدة محددة للإزالة ([286])، أي يجب على المستأجر رد الأرض المؤجرة بالحالة التي كانت عليها وقت استلامه لها ([287])، أما المزروعات والتحسينات والإضافات فتكون السلطة مخيرة إما بالحصول عليها أو مطالبة المستأجر بإزالتها وعلى نفقة المستأجر وهذا نفس حكم المادة (701) من القانون المدني الأردني ([288])، وإذا تأخر المستأجر عن رد الأرض المؤجرة في الوقت المحدد فانه ملزم بدفع التعويض للمؤجر ([289]).

[286]- المادة (10 / أ / 4) من نظام بيع الأراضي وتأجيرها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[287]- الدكتور عصام سليم، المرجع السابق، ص 424.

[288]- المادة (701) من القانون المدني الأردني تنص على انه:" 1. إذا أحدث المستأجر بناء أو غراسا في الماجور ولو بإذن المؤجر كان للمؤجر عند انقضاء الإيجار إما مطالبته بهدم البناء أو قلع الغراس أو أن يتملك ما استحدث بقيمته مستحق القلع أن كان هدمه أو إزالته مضرا بالعقار.
2. فان كان الهدم أو الإزالة لا يضر بالعقار فليس للمؤجر ان يبقيه بغير رضا المستأجر".

[289]- الدكتور عصام سليم، المرجع السابق، ص 429.

الفصل الثالث

القواعد الضريبية و قواعد الرقابة على الصرف الأجنبي في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

يبحث المستثمر عادة عن مناخ مناسب خارج دولته لاستثمار أمواله فيه، بحيث يتحقق له الربح الوفير ([290])، ولان الضريبة هي مبلغ من المال تفرضه الدولة على المكلفين مساهمة منهم في تغطية نفقاتها العامة بصفة نهائية، ودون أن يعود عليهم بالنفع العام، بهدف تحقيق الصالح العام ([291])، ومن اجل تحقيق هدف الضريبة الاقتصادي فان الدولة الراغبة في جذب الاستثمارات إليها تعفي المشاريع من الضريبة كليا أو جزئيا ([292])، وكلما انخفضت المعدلات الضريبية و قواعد فرضها أو كلما زادت الإعفاءات الضريبية كان لذلك الأثر الكبير على قرار المستثمر الأجنبي بشأن استثماره في تك الدولة ([293]).

ويحرص المستثمر الأجنبي على إعادة راس ماله المستثمر في الدولة المضيفة للاستثمار إلى بلده بعملة قابلة للتحويل، وكذلك تحويل الإرباح المتحققة من استثماره إلى الخارج ([294]).

ولا تكفي الإعفاءات الضريبية لوحدها على جذب المستثمر إن لم تكن مقرونة بحرية تحويل راس ماله وأرباحه إلى بلده الأصلي، لذا سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ا لمبحث الأول ونتناول به القواعد الضريبية و أثرها على الاستثمار، والمبحث الثاني نتناول به الرقابة على الصرف الأجنبي و أثرها على الاستثمار.

1.3 القواعد الضريبية وأثرها على الاستثمارات الأجنبية

تعد القواعد الضريبية من فروع القانون العام فلا يتصور أن يطبق القاضي القوانين الأجنبية، بل تنحصر مهمته في نطاق تطبيق القانون الوطني من حيث

---

[290] ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص108.
[291] ـ الدكتور محمد الذنيبات، المالية العامة و التشريع المالي، الدار العالمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص121.
[292] ـ الدكتور محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1987، ص151.
[293] ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص109.
[294] ـ الدكتور محمد نور، أسس ومبادئ المالية العامة، مكتبة التجارة والتعاون، الطبعة الأولى، القاهرة، بدون سنة نشر، ص293.

المكـــان أو مـــن حيث الزمان ([295])، ووفقاً لمبدأ إقليمية القانون الضريبي و المالي ([296])، تلقـــى الضـــريبة علـــى عاتق الوطنيين والأجانب على حد سواء عند تحقق وتوافر الشروط اللازمة لفرضها ([297])، وأساس فرض الضريبة على الأجنبي ليس التبعية السياسية ويقضي هذا المبدأ بالمساواة في المعاملة الضريبية بين مواطني البلد الواحـــد تطبـــيقاً لمـــبدأ ســـيادة الدولة على رعاياها ([298])، بل على أساس التبعية الاقتصادية باعتبارها مصدر دخلهم وموقع ثرواتهم ومحل توطنهم ([299]).

و اســـتقر الفقـــه الدولـــي على الاعتراف بحق الدولة بفرض الضريبة على الأجانب أسوة بالوطنيين وهذا لا يعني مبدأ بالمساواة بين الأجنبي والوطني إذ يجوز للدولـــة أن تفـــرض ضـــرائب إضافية على الأجانب لا يخضع لها الوطنيون مقابل تمتعهم بحمايتها ([300])، ويمكن للدولة أن تضع إعفاءات استثنائية للأجنبي استناداً إلى معـــاهدات دولـــية أو استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل ([301])، ورغبة منها في جذب الاســـتثمارات الأجنبية ([302])، فأنها تقدم الإعفاءات الضريبية التي تعد أهم حافز من حوافـــز الاستثمار التي يحرص البلد المضيف للاستثمار على توفرها تشجيعاً لقدوم رؤوس الأمـــوال الأجنبـــية والوطنـــية ([303])، وقـــد تكـــون الضـــريبة عائقاً أمام الاســـتثمارات الأجنبية إذا تم المبالغة في فرضها أو احتوت على تمييز في المعاملة أو لم تحل مشكلة الازدواج الضريبي وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: نتـــناول فـــي المطلب الأول القواعد الضريبية كحافز للاستثمار وفي المطلب الثاني القواعد الضريبية كعائق للاستثمار.

1.1.3 القواعد الضريبية كحافز للاستثمار

تلعـــب الضريبة دورا هاما في تحقيق أهداف النظام المالي للدولة من خلال اســـتخدامها فـــي تنمـــية المدخـــرات، وزيادة الاستثمار وجذب رؤوس الأموال من

---

295 - الدكتور هشام علي صادق ، المرجع السابق ، ص324.
296 - الدكتور احمد عبد الكريم سلامه، المرجع السابق، ص 403.
297 - الدكتور حسن الهداوي، المرجع السابق، ص 350.
298 - الدكتور عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص181.
299 - الدكتور جابر الراوي، المرجع السابق، ص 154.
300 - الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق، ص 326.
301 - الدكتور صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص 328.
302 - الدكتور هشام علي صادق، المرجع السابق ، ص 326 .
303 - الدكتور هشام علي صادق، والدكتورة حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 347.

الأسـواق العالمـية، وتوجيه عوامل الإنتاج والقضاء على البطالة، أما على الصعيد الدولي فتؤدي إلى تحقيق التكامل الاقتصادي ([304]) ومع ذلك قد تلجأ الدول إلى منح الاستثمارات الأجنبية إعفاءات كليه أو جزئية من الرسوم أو الضرائب على استيراد المعـدات والمـواد الخـام اللازمة لإنشاء وتشغيل المشروعات الجديدة وقد يكون الإعفـاء لفـترة زمنـية محـددة تـبدأ مـن بداية تشغيل المشروع، أو طول حياة المشروع([305]).

ومن أهم أسباب منح الإعفاءات الضريبية جذب الاستثمارات الأجنبية وإيجاد فـرص عمـل لتشـغيل العمالة المحلية([306])، والضرائب التي تفرضها الدولة على المكلفيـن نوعيـن همـا:- الضـرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة وتحتل الضـرائب المباشـرة أهمية كبيرة من حيث الحصيلة([307])، ويجب عدم المغالاة في فرضها، لكن الملاحظ في الدول النامية غلبة الضرائب غير المباشرة ويعود ذلك إلى تخلـف أنظمـتها الضـريبية، وضعف الوسائل المتاحة لديها ([308]). وتعد الضريبة مباشرة إذا كانت مفروضة على ذات وجود الثروة (الدخل أو راس المال) تحت يد الممـول - دافع الضريبة- فضريبة الدخل تفرض بمناسبة تحقق الدخل، كما تفرض ضـريبة راس المـال بمناسـبة وجود راس المال، أما الضرائب التي تفرض على استعمال عناصر الثروة وليس على ذات وجود الثروة، فهي الضرائب غير المباشرة ([309])، وأحـيانا يصـعب التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وللتغلـب علـى هـذه الصعوبة وضعت عدة معايير للتميز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، نتناولها بشكل موجز.

المعـيار الإداري:- يميز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة عن طريق جبايـتها، فالضرائب التي تجبى بجداول اسمية، يدون فيها اسم المكلف وقيمه المال

[304] - الدكتور عبد الله الصعيدي، الضرائب والتنمية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص347.
[305] - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص126.
[306] - الدكتور صفوت عبد السلام عوض الله، الحوافز الضريبية وأثارها على الاستثمار والتنمية في مصر، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول السنة الخامسة والأربعون، يناير 2003، ص 167- 254.
[307] - الدكتور محي محمد سعد، العلاقة القانونية بين الممول و الإدارة الضريبية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2002، ص14.
[308] - منير الخمش، دراسات في المالية العامة و اتجاهاتها الحديثة، بدون ناشر، دمشق، 1985، ص13.الدكتورة نعمت عبد اللطيف مشهور ، المالية العامة في الفكر الوضعي والإسلامي ، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة ، 1993 ، ص65 .
[309] - الدكتور محمد سعيد فرهود، المرجع السابق، ص178.

المفـــروض عليه الضريبة ومبلغ الضريبة الواجب تحصيله، في حين أن الضرائب غير المباشرة لا تجبى بجداول اسمية وإنما بمناسبة وقائع وتصرفات كاستيراد سلعة أو بضـــاعة، وقـــد وجـــه إلى هذا المعيار انتقادات كونه يستند إلى العنصر الثانوي للضـــريبة –طـــريقة التحصـــيل – وليس على العناصر الجوهرية، وهذا يتنافى مع طبـــيعة الأشـــياء[310]، ولا يصلح هذا المعيار للتمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

معيار نقل عبء الضريبة:–وفقا لهذا المعيار تعتبر الضريبة مباشرة إذا كان مـــن يدفعهـــا يتحمل عبئها نهائيا، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا لم يتحمل عبئها المكلـــف، ويستطيع نقل عبئها إلى غيره [311]، وأخذ على هذا المعيار اعتماده على تفـــاعل العـــرض والطلـــب أكثر من اعتماده على إرادة المشرع الضريبي، في نقل العـــبء الضريبي، فتفاعل العرض والطلب لا يحكمه قوانين ثابتة، ويؤدي إلى نتائج غـــير منطقـــية، وبالتالـــي لا يصلح للتمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة [312].

معـــيار ثـــبات المـــادة الخاضعة للضريبة:– وفقاً لهذا المعيار تعد الضرائب مباشـــرة إذا كانت تفرض على عناصر تتمتع بشيء من الدوام والاستقرار كالثروة، والعمـــل أمـــا الضرائب غير المباشرة فتفرض بمناسبة وقائع وتصرفات عرضية، تتمـــيز بعدم الثبات كالتداول والاستهلاك واستيراد السلع. وقد وجه إلى هذا المعيار بعـــض الانـــتقادات مـــنها انـــه لا يستقيم بالنسبة لبعض الضرائب كالضرائب على الـــتركات، فإذا فرضت بسعر مرتفع أدت إلى اقتطاع جزء من الثروة وعندها تكون ضـــريبة مباشرة ويمكن اعتبارها ضريبة غير مباشرة إذا نظر إليها بمناسبة فرضها كواقعة عرضية هي الوفاة [313]، ونتفق مع الفقهاء الذين يأخذون بمعيار ثبات المادة الخاضـــعة للضريبة كأساس للتميز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة وخاصة انه لا يمكن الاستغناء عن تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة بسبب استقرار

310 - منير الخمش، المرجع السابق، ص133.
311 - الدكتور محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص136.
312 - الدكتور عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص104.
313 - منير الحمش، المرجع السابق، ص 134.

الفقـــه والتشريع على هذا التقسيم واعتماده من قبل هيئة الأمم المتحدة ([314])، ولعدم وجـــود معـــيار جـــامع مانع يكفي للتميز بين هذين النوعين من الضرائب يبقى هو المعـــيار الأنســـب ([315])، والسؤال الذي يطرح نفسه هل يتم الإعفاء من الضرائب المباشـــرة وغير المباشرة أم هناك ضرائب معينة يتم الإعفاء منها؟ لذا سنقوم بتقسيم هـــذا المطلـــب إلـــى فرعين: الفرع الأول نتناول به صور الإعفاءات الضريبية، و الفـــرع الثانـــي نخصصه لدراسة الإعفاءات الضريبية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

صور الإعفاءات الضريبية

يؤثـــر فرض الضرائب أو زيادة معدلها على قرار الاستثمار الخاص بطريق مباشـــر أو غـــير مباشـــر، ويخـــتلف الأثـــر النهائي للضرائب على نتائج الفرص الاســـتثمارية المـــتاحة وعلـــى ما يتضمنه التشريع الضريبي من إعفاءات ضريبية ([316]).

ومـــن أهـــم الأركـــان الفنية في تطبيق مبدأ الضرائب هو أختيار الإعفاءات والحوافـــز الضـــريبية المناسبة لكل حالة، وتضمين النظام الضريبي من الحوافز ما يكفـــي لتحقـــيق الآثار الاقتصادية المرغوبة ([317])، وتتزايد فعالية وتأثير الإعفاءات الضـــريبية على اختيارات المستثمرين بين الفرص الاستثمارية المتاحة عندما تحقق بعـــض الفرص الاستثمارية خسارة مؤكدة أو محتملة أو عند ما تكون عوائد الفرص الاســـتثمارية منخفضـــة العائد الخاص، وتزداد أهمية الحوافز الضريبية وتؤثر على قرار الاستثمار في الدول النامية، والتي يكون فيها نظام السوق غير فعال في تحقيق التخصـــيص الأمـــثل للموارد الاقتصادية، نتيجة تدخل الدولة في تحديد أسعار السلع وعوامـــل الإنتاج ([318])، وعادة ما يتضمن التشريع الضريبي صور وأنواع مختلفة للإعفـــاءات، والحوافـــز الضـــريبية (ترحيل الخسائر، الإجازة الضريبية، معونات

[314]- الدكتور عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص 106.
[315] - الدكتور محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 126.
[316] - الدكتور سعيد عبد العزيز عثمان، الدكتور شكري رجب العشماوي، النظم الضريبية، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 73.
[317] - الدكتور عبد الكريم صادق بركات، الدكتور يونس احمد البطريق، النظم الضريبية الدار الجامعية، الاسكندرية، 1986، ص190.
[318] - الدكتور يونس احمد البطريق، الدكتور سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 77.

الاستثمار، معجل الاستهلاك) وسنقوم بدراسة بعض صور وأشكال الإعفاءات والحوافز الضريبية فيما يلي:

أولا: المعاملة الضريبية للخسائر.

تعتبر المعاملة الضريبية للخسائر أهم الحوافز الضريبية، ويمكن استخدامها للحد من الآثار السلبية للضرائب بمختلف أنواعها لتشجيع الاستثمارات الخاصة، والمرغوب بها ([319])، وتختلف فاعلية نصوص السماح بترحيل الخسائر على قرار الاستثمار الخاص باختلاف نمط، واتجاه ترحيل الخسائر إلى الإمام أو إلى الخلف أو إلى كليهما ([320])، فالسماح بترحيل الخسائر إلى الخلف وعلى أي عدد من السنوات يتضمن قيام الخزينة العامة للدولة في السنة التي تحققت بها الخسائر برد ما حصلته من ضريبة في سنوات سابقة تعادل قيمة الخسارة فترحيل الخسائر إلى الإمام أو إلى الخلف سيقلل من حجم المخاطرة التي تواجه المستثمر (الخسائر) إضافة إلى الرغبة والقدرة على الاستثمار، وتكوين رؤوس الأموال الخاصة ([321]).

والآثار التي يمكن أن تتولد عن تطبيق نصوص ترحيل الخسائر إلى الإمام أو إلى الخلف هو اثر تمييزي في غير صالح المنشآت الجديدة وفي صالح المنشات القديمة حيت تكون المنشآت القديمة في وضع أفضل من المنشآت الجديدة إذا كان السماح بترحيل الخسائر إلى الخلف، ويؤدي ذلك إلى انخفاض المنافسة، أما ترحيل الخسائر إلى الإمام فأنه يمثل حافزا على دخول المنشآت الجديدة إلى دائرة النشاط الإنتاجي، وان تحديد الفترة الزمنية التي تسمح بترحيل الخسائر يزيد من فاعلية هذا الحافز و يؤثر إيجابا على قرار الاستثمار الخاص، ويجب أن تحدد بمدة لان السماح بترحيل الخسائر إلى الإمام أو إلى الخلف بشكل مطلق يؤدي إلى تقاعس بعض المشروعات الإنتاجية القائمة، كما يؤدي إلى إظهار خسائر وهمية في دفاتر الوحدات الإنتاجية المعدة لأغراض محاسبية بغية الاستفادة من نصوص السماح بترحيل الخسائر ([322]).

---

[319] ـ الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 75.
[320] ـ الدكتور يونس البطريق، الدكتور سعيد عثمان، المرجع السابق، ص 79.
[321] ـ الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 76.
[322] ـ الدكتور يونس احمد، الدكتور سعيد عثمان، المرجع السابق، ص 81- 82.

ويعتبر هذا الحافز فعال وبحق في جذب الاستثمارات، وكلما زادت السنوات التي يسمح بترحيل الخسارة في حدودها زادت أهمية هذا الحافز لدى المستثمرين ([323])، ويعتبر ترحيل الخسائر حافزاً قوياً على التوسع وزيادة نسبة الاستثمارات الخطرة في المنشآت القائمة والتي مارست نشاطها الإنتاجي منذ فترة زمنية وحافزاً ضعيفاً بالنسبة إلى المشروعات الإنتاجية الجديدة التي لم تبدأ ممارسة نشاطها الإنتاجي، وان الأخذ بنظام الترحيل إلى الخلف يشكل حافزاً لتشجيع الاستثمارات الخاصة ويبعد الآثار السلبية الناجمة عن فرض الضرائب بصفة عامة وضرائب دخل الاستثمار بصفة خاصة ([324]).

ومن الناحية العملية فان السماح بترحيل الخسائر إلى الخلف يمكن أن يحقق نتائج ايجابية، ويؤثر على قرار الاستثمار في الدول المتقدمة، إلا انه في الدول النامية يحقق العديد من الآثار السلبية التي تفوق الآثار الايجابية التي يمكن أن يحققها في الدول النامية لصعوبة تطبيقه بصفة خاصة في الدول النامية التي تمتلك خزينة عامة تكاد تكون خاوية من الإيرادات، وفي مثل هذه الحالة يمكن أن تتحمل الخزانة العامة مقدار الإيرادات المفقودة في حالة ترحيل الخسائر إلى الأمام، وتزداد صعوبة تطبيق هذا الحافز كلما زادت الفترة الزمنية التي يسمح في خلالها بترحيل الخسائر إلى الأمام أو إلى الخلف ([325])، وقد اخذ المشرع الأردني في قانون ضريبة الدخل بترحيل الخسائر إلى الإمام، إذا بلغت الخسائر مقدارا لا يمكن تقاصه في السنة نفسها من المصادر الأخرى لدخله، فيتم ترحيلها إلى السنة التي تليها وهكذا([326]).

ونرى بأنه على الدول النامية، عندما تقرر هذا الحافز في تشريعاتها من اجل جذب الاستثمارات، أن تنص على ترحيل الخسائر إلى الإمام، لأن الخزينة العامة يمكن أن تتحمل ترحيل الخسائر إلى الإمام في حالة خلو خزينتها العامة من الإيرادات أما إذا كانت خزينة الدول النامية غير خاوية من الإيرادات فالأمر سيان سواء كان الترحيل للإمام أو الخلف.

---

[323] -الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 173.

[324] - الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 76.

[325] - المرجع السابق، ص 76.

[326] - المادة 10 من قانون ضريبة الدخل.

ثانياً:- الإجازة الضريبية.

تلجأ اغلب الدول النامية إلى إعفاء أرباح المشروعات الإنتاجية من الضرائب لعـــدد من السنوات في بدء حياة المشروع، أي أن المستثمر يتمتع لعدد من السنوات بأجـــازة مـــن الـــتعامل مـــع دائرة الضريبة لذلك سميت بالإجازة الضريبية ([327])، فالمقصـــود بهذا الحافز منح المشروعات الاستثمارية إعفاءا ضريبياً لعدد من السنوات في بداية حياتها الإنتاجية.

وتعـــد الإجازة الضريبية حافزاً مهماً في زيادة حجم الاستثمارات في القطاع الخاص وتوزيعها بين قطاع الصناعات والقطاعات الأخرى وتقلل الإجازة الضريبية مـــن المخاطر التي يتحملها المستثمر بالنسبة إلى الاستثمارات الجديدة وتحقق سيولة ذاتية للمشروعات التي تحقق أرباحا في بداية حياتها الإنتاجية ([328]).

وقـــد يكـــون الهـــدف من الإجازة الضريبية جذب الاستثمارات الأجنبية عن طريق التخفيف من الأعباء التي يتحملها المشروع الأجنبي في سنواته الأولى والتي غالـــباً مـــا تكون حرجة مع تمكين الدولة من تحصيل الضريبة بمعدلها العادي بعد انـــتهاء فـــترة الإعفاء ([329])، وتتفاوت تشريعات الدول النامية بالنسبة لطول الفترة الزمنـــية التـــي يتمـــتع فيها المشروع بالإجازة الضريبية فقد يرتبط التفاوت في مدة الإجـــازة الضريبية بحجم المشروع أو موقعه الجغرافي أو بمدى مساهمته في خطة التنمية الاقتصادية ([330]).

وتختلف تشريعات الدول النامية في تحديد مدة الإجازة الضريبية والأصل أن يكـــون الإعفـــاء كلياً من الضرائب إلا انه قد يكون إعفاءا جزئياً في بعض الحالات ([331])، وفـــي معظم الدول تتراوح مدة الإجازة الضريبية ما بين (5 إلى 15 سنه) وقـــد يقـــترن هـــذا الإعفـــاء الأصلي بعد انتهاء مدته بحافز أخر وهو حافز ترحيل الخسائر لمدة قد تتراوح ما بين 3- 5 سنوات ([332]).

---

327 ـ الدكتور عبد الكريم بركات، الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 193.
328 ـ الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 79.
329 ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 133.
330 ـ الدكتور عبد الكريم بركات واخزون، المرجع السابق، ص 193.
331 ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 128.
332 ـ الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 176.

ونص المشرع الأردني في قانون تشجيع الاستثمار رقم (16)لسنة 1995 ([333])، في المادة السابعة منه على أن الإعفاء من ضريبتي الدخل والخدمات الاجتماعية تكون لمدة (10) سنوات اعتباراً من تاريخ بدء العمل بمشاريع أو الإنتاج الفعلي للمشاريع الصناعية وتكون نسبة الإعفاء 25% للمنطقة (أ) و 50% للمنطقة (ب) و75% للمنطقة (ج).

ونص المشرع المصري في قانون ضمانات وحوافز الاستثمار ([334])، في المادة (16) منه على أن مدة الإجازة الضريبية هي خمس سنوات تبدأ من أول سنة مالية لبداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وتكون مدة الإعفاء (10) سنوات للشركات والمنشآت التي تقام في المناطق الصناعية الجديدة.

وعلى الرغم من استخدام معظم الدول لأسلوب الإجازة الضريبية إلا انه لا يخلو من المشاكل والعيوب وعلى الدول إعادة النظر في طرق ومجالات استخدامه.

فمن المشاكل التي تثيرها الإجازة الضريبية مشكلة تحديد تاريخ بدء الإجازة الضريبية، فلو تم تحديد بدء الإجازة من بدء الإنتاج - كما فعل المشرعان الأردني والمصري - فقد يؤدي ذلك إلى إطالة فترة الإنشاءات والتجهيزات وهذا يضيع الكثير من الإيرادات على الدولة ([335])، وفي حقيقة الأمر هذا لا يشكل عيباً لأن المستثمر يكون هدفه الأساسي الربح الوفير والتشغيل السريع لمشروعه بدلاً من إضاعة الوقت،ولو تم النص على سريان الإجازة الضريبية من تاريخ الحصول على الموافقة فهذا يؤدي إلى تخفيض فعلي لفترة الإجازة الضريبية.

وهناك من يرى ضرورة تفاوت مدة الإعفاء الضريبي حسب اولويات معينة أهمها مايلي ([336]):

1- المشروعات ذات المخاطر المحددة و التي لا تحتاج إلى أساليب تكنولوجية متقدمة فيجب أن تكون فترة الإعفاء الضريبي اقل.

---

[333] - نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد (4075) الصادر بتاريخ 1995/10/16 وعدل بالقانون رقم (13) لسنة 2000 ونشر في الجريدة الرسمية في العدد (4423) الصادر بتاريخ 2000/4/2.

[334] - قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم (8) لسنة 1997 ونشر في الجريدة الرسمية المصرية العدد (19) مكرر في 1997/5/11.

[335] - الدكتور عبد الكريم بركات واخزون، المرجع السابق، ص 195.

[336] - الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، 178.

2- المشروعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة وتحقق أرباح ضئيلة في السنوات الأولى فيجب أن تكون مدة الإعفاء أطول.

3- المشـــروعات الحـــيوية والتـــي تحقـــق أهـــداف اقتصادية واجتماعية مثل مشـــروعات الإســـكان الاقتصـــادي والمتوسط فيجب أن تكون فترة الإعفاء الضريبي أطول.

4- وارى أن المشـــروعات التـــي تستخدم تكنولوجيا حديثة، ومتطورة، أو التي تســـتخدم عمالـــة محلـــية بنسبة عالية يجب مدة فترة الإعفاء الضريبي لفترة أطول.

وقد وجه إلى الإجازة الضريبية المحددة المدة الانتقادات التالية:

1- الإعفاء لا يكون إلا في السنوات الأولى من حياة المشروع ولا يكون لطول حياة المشروع.

2- الإعفـــاء لا يطمئـــن المشروعات فقد تزيد الدولة من أعبائها المالية بطريقة مبالغ فيها بعد انتهاء فترة الإجازة الضريبية.

وقـــد تم الرد على هذه الانتقاد الأول بأن المشروعات الجديدة تحتاج إلى مساعدة فهـــي تدفع نفقات التأسيس وقد تتعرض للخسائر بسبب منافسة المشروعات الأخرى فيجـــب أن تكـــون فـــترة الإعفاء معقولة نسبياً، أما الانتقاد الثاني فمن صالح الدولة المضيفة للاستثمار أن تكون عند حسن ظن المستثمر بها، وغالباً ما تكون تشريعات الاستثمار بها نوعاً من الثبات والاستقرار لفترة زمنية معينة ([337])، وكون المشاريع الاســـتثمارية طويلة الأمد فعلاقة المستثمر في البلد المضيف للاستثمار تكون طويلة فيجب أن تكون تشريعات الاستثمار مستقرة ثابتة ولا يعني الثبات هنا الجمود بل أن لا تحصـــل تغيرات مفاجئة تضر بمصالح المستثمرين، و يجب أن لا يقف استقرار التشـــريع حجر عثرة أمام تطور التشريع ومراجعته من حين إلى أخر ([338])، وغالباً مـــا تنص تشريعات الاستثمار على استمرار العمل بالإعفاءات والمزايا المنصوص عليها في ظل التشريعات السابقة التي أنشئ المشروع في ظلها ([339]).

---

[337] - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 134.

[338] - الدكتور علي كريمي، المرجع السابق، ص 129.

[339] - قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة و قانون تشجيع الاستثمار.

ثالثاً: معونات الاستثمار.

تعتبر معونات الاستثمار احد الحوافز الضريبية ويمكن استخدامها لتشجيع الاستثمارات الخاصة في الأنشطة المرغوبة وذلك من خلال تعويضها للمستثمر عن الخسائر التي يحققها في حال تحققها أو زيادة معدلات الإرباح الصافية التي يمكن أن يحصل عليها حال تحققها وتنقسم معونات الاستثمار إلى قسمين هما إعادة تقويم الأصول ومنح الاستثمار ([340]).

1-طرق إعادة تقويم الأصول

وتقسم هذه الطريقة إلى قسمين هما:

أ- الطريقة التقليدية في إعادة تقويم الأصول.

تقوم هذه الطريقة على افتراض أساسي هو ثبات الأسعار، وتكون هذه الطريقة مناسبة في حال ثبات الأسعار، ويمكن الاعتماد عليها عند تقدير الإرباح، والمركز المالي الحقيقي للمشروعات، ولكن ثبات الأسعار غير واقعي فقد شهدت السنوات الأخيرة ارتفاعاً في الأسعار، وينتج عن استخدام هذه الطريقة أثار سلبية على حجم الاستثمارات الخاصة، وللحد من هذه الآثار السلبية لا بد من استخدام الطريقة الحديثة في إعادة تقويم الأصول ([341]).

ب - الطريقة الحديثة في إعادة تقويم الأصول.

تأخذ هذه الطريقة في الحسبان ارتفاع الأسعار، ويتم هذا التصحيح عند خصم أقساط الاستهلاك كأحد بنود التكاليف من إيرادات المشروع للتوصل إلى وعاء ضريبة دخل المستثمر، أو تكون أقساط الاستهلاك اكبر من أقساط الاستهلاك حسب الطريقة التقليدية في ظل ارتفاع الأسعار، واقل منها في ظل انخفاض الأسعار، ويتعين منح المستثمر معونة استثمارية تعادل مقدار الضريبة المستحقة على الفرق بين قيمة أقساط الاستهلاك وفقاً للطريقة الحديثة وأقساط الاستهلاك التقليدية، وبذلك يقل حجم المخاطر النقدية التي تواجه المستثمر، والى زيادة قدرته على الإحلال، أو

[340] - الدكتور سعيد عثمان، الدكتور عبد الكريم العشماوي، المرجع السابق، ص 86.
[341] - الدكتور سعيد عثمان، الدكتور عبد الكريم العشماوي، المرجع السابق، ص 86- 87.

التوســع في حجم استثماره القائم و المثال التالي يوضح تلك الطريقة، نفترض وجود اصــل رأس مالـــي قيمته عشرة الآلاف دينار، ويقدر عمره الإنتاجي بعشر سنوات ويـدر عــائد سنوي مقداره ثلاثة آلاف دينار قبل خصم أقساط الاستهلاك بالاعتماد علــى الطريقة التقليدية في حساب أقساط الاستهلاك، ويكون مقدار الاستهلاك قسط ثابــت مقــداره (1000) ديــنار، وبذلك يكون الربح السنوي الخاضع للضريبة بعد خصم قسط الاستهلاك (2000) دينار أي تكون قيمة الضريبة (200) ديناراً سنوياً.

إمــا إذا تــم اعتماد الطريقة الحديثة في إعادة تقويم الأصول كحافز ضريبي مراعــية بذلك ارتفاع الأسعار سنوياً، و أصبحت أقساط الاستهلاك المعد له كالتالي(1000، 1100، 1200 ،1300، 1400، 1500، 1600، 1700، 1800، 1900) على التوالي فيكون رصيد مجموع الاستهلاك (14500) ديناراً، أي بزيادة قدرهــا (4500) ديــناراً بالمقارنة مع الطريقة التقليدية ويترتب على ذلك انخفاض العائد السنوي الخاضع للضريبة بحيث تصبح (2000، 1900، 1800، 1700، 1600، 1500، 1400، 1300، 1200، 1100)،وبالتالـــي يــتحمل الأصــل الرأســمالي ضــريبة سنوية هي (200، 190، 180، 170، 160، 140،150، 120،130، 110) دينار على التوالي ويترتب على هذه الطريقة النتائج التالية:

- زيادة فرص الاستثمار نتيجة لانخفاض العبئ الضريبي الذي تتحمله الأصول الرأسمالية.
- زيادة قدرة المستثمر على الإحلال والتجديد في نهاية العمر الإنتاجي وعلى الدول النامية عند الأخذ بهذه الطريقة أن يكون لديها جهازا داري وضريبي على درجة عالية من الكفاءة.
- ضرورة وجود أرقام قياسية عامة للأسعار على المستوى القومي وأرقام خاصة بقطاعات معينة تعبر بدقة عن التغيرات الحقيقية في الأسعار ([342]).

واتفق مع الفقه الذي ينصح الدول النامية بالابتعاد عن هذه الطريقة وعلى الرغم مــن تمــتعها بــبعض الايجابــيات إلا أن الآثار السلبية الناجمة عن التطبيق تفوق إيجابــياتها ([343])، لــذا لا تصــلح طــريقة إعادة تقويم الأصول الرأسمالية كحافز

[342] - الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 88.
[343] - الدكتور عبد الكريم بركات واخزون، المرجع السابق، ص 199.

استثماري في الدول النامية، وان كان استخدام هذا الأسلوب أكثر فاعلية في جذب الاستثمارات من أسلوب الإعفاء الزمني لأنه يساعد الاستثمارات الضخمة ذات الرأسمال المرتفع والتي يمثل فيها الاستهلاك رقماً مؤثرا، كما يساعد المشروعات التي تسعى إلى النمو والتوسع على ذلك ([344])، لم يأخذ المشرع الأردني أو المصري بهذه الطريقة كحافز لتشجيع الاستثمار وحسناً فعلا أما كوريا أخذت بمعدلات إهلاك عالية، حيث تقوم بتعديل سياستها الضريبية لدعم التنمية الصناعية لديها ([345]).

2- السماح الاستثماري.

تتلخص هذه الطريقة في منح المستثمر الحق في استهلاك أصوله الرأسمالية بأكبر من تكلفتها التاريخية، ويتم ذلك عن طريق السماح للمستثمر بأن تحتسب ضمن التكاليف الجائز خصمها من إيراداته للوصول إلى وعاء الضريبة بحيث تكون نسبة من تكلفة الأصول الرأسمالية الجديدة وتتراوح هذه النسبة ما بين (20% - 40%) إضافة إلى الاستهلاكيات الجائز خصمها وفقاً للطريقة التقليدية ([346])، أي يتم معاملة الأصول الرأسمالية حسب الطريقة التقليدية إضافة إلى منحه تقدمها الدولة تتراوح قيمتها مابين (20% - 40%) أي يتم خصم ما يعادل (120%- 140%) من قيمة الأصل الرأسمالي ولمدة عشر سنوات، و تتسم هذه الطريقة بعدد من الخصائص هي:-

أ- وقف فاعلية هذه الطريقة على الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة المضيفة للاستثمار " التضخم، الكساد، ظروف عادية " فإذا كانت الظروف الاقتصادية تضخم نقدي تقل فاعلية السماح الاستثماري كحافز، أما في ظل الظروف الاقتصادية العادية تزداد فاعلية السماح الاقتصادي ويصبح أسلوبا ملائماً في تشجيع الاستثمار الخاص.

344- الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 174.

345 - معجزة شرق آسيا، تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، ترجمة عبد الله ناصر السويدي، سيخه سيف الشامي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى، 2000، ص 305.

346 - الدكتور عبد الكريم بركات، المرجع السابق، ص 199.

ب- تـــزداد الاستفادة من هذا الحافز كلما زادت قيمة الأصول الرأسمالية للمشروع ([347]).

ج- يحصـــل المســـتثمر على الإعفاء الضريبي لتكلفة الأصل قبل نهاية حياته الإنتاجية ([348]).

يســمح التشريع الضريبي في انجلترا باحتساب استهلاك إضافي نسبته (75 %)مـــن تكلفـــة الأصل في سنة الاستثمار، أما في الولايات المتحدة يسمح التشريع الضريبي بخصم نسبة (10%) من تكلفة المعدات الرأسمالية ([349]).

ولا شـــك أن هـــذا الأسلوب يمثل حافزاً قوياً لتشجيع الاستثمار في المشاريع ذات الأصـــول الرأسمالية الضخمة إضافة إلى سهولة تطبيقه، وهو مناسب للمشاريع التـــي تسعى إلى النمو والتوسع لأن المستثمر يحصل على تكلفة مشروعه الإنتاجي قبل نهاية حياته الإنتاجية.

رابعاً:- الاستهلاك المعجل.

تلجا إلى هذه الطريقة لحفز الاستثمارات في كثير من الدول المتقدمة، إضافة إلـــى بعض الدول النامية ([350])، وتعني طريقة الاستهلاك المعجل كافة الطرق التي تؤدي إلى السماح للمشروعات باستهلاك أصولها الرأسمالية في وقت اقل من العمر الافتراضي أو العمر المقدر لها ضريبياً ([351]).

وقـــد اثبتت تجارب الدول تفوق هذا الحافز الضريبي على غيره من الحوافز الضـــريبية الأخـــرى لما يحققه من فائدة كبيرة في مضاعفة حجم الاستثمارات في المجـــالات المرغوبة لتحقيق أهداف المجتمع ([352])، ويعتبر احد الأنماط التي يمكن استخدامها لتشجيع الاستثمارات ([353])، لان هذا الحافز يؤدي إلى تخفيض الالتزامات

---

347 ـ الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 94.
348 ـ الدكتور عبد الكريم بركات، المرجع السابق، ص 200.
349 ـ الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 176.
350 ـ الدكتور عبد الكريم بركات وآخرون، المرجع السابق، ص 200.
351 ـ الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 174.
352 ـ الدكتور عبد الكريم بركان واخرون، المرجع السابق، ص 200.
353 ـ الدكتور سعيد عثمان و الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 96.

الضـــريبية على المنشأة في السنوات الأولى، وغالباً ما تكون المنشأة بأمس الحاجة إلى تخفيض هذه الالتزامات، وزيادتها في السنوات التالية لعمر المنشأة ([354]).

وللاستهلاك المعجل عدة صور منها:-

أ- استهلاك الأصل في عدد من السنوات اقل من العمر الإنتاجي.

ب - السماح بخصم معدلات أعلى من المعدلات العادية.

ج - السماح بالاستهلاك بحسب رغبة الممول بحد أقصى نسبة معينة من قيمة الأصل.

واخذ المشرع الأردني في قانون ضريبة الدخل، باستهلاك الأصول شرط أن لا يــزيد مجموع الاستهلاك عن الكلفة الأصلية، ولم يأخذ بالاستهلاك المعجل([355])، ومــن الــدول التــي تأخذ باستهلاك الأصل حسب رغبة الممول بحد أقصى معين الســويد ([356])، أمـــا زيـــادة معدلات الاستهلاك العادية فتأخذ بها الولايات المتحدة الأمريكية وفي انجلترا يتم خصم نسبة من تكلفة الأصل في السنة الأولى ([357]).

ومــن مــزايا هــذا الحافز الضريبي ارتباطه ارتباطاً مباشراً بشراء أصول رأســمالية جديــدة، أمـــا فــي ظل الإجازة الضريبية مثلاً يتمتع المشروع بالإعفاء الضريبي بغض النظر عن حجم الاستثمار في الأصول الرأسمالية، ويعد هذا الحافز عونـــاً للـــدول النامية لأنها تكون بأمس الحاجة إلى زيادة طاقتها الإنتاجية، وزيادة الأصول الرأسمالية ([358])، ويعد أسلوبا مناسباً للمشروعات الجديدة، و المشروعات القائمـــة التـــي ترغـــب فـــي التوســـع لسهولة تطبيقه، ويؤدي هذا الحافز إلى دفع الاســـتثمارات إلى الأعلى باستمرار، واخذ عليه بأن الدول النامية تضحي بحصيلتها الضـــريبية نتيجة استخدام أسلوب الاستهلاك المعجل، وتم الرد على ذلك، وبحق أن التضـــحية بالحصـــيلة الضـــريبية لا يمكـــن التسليم بها إلا إذا كان هذا الحجم من المشروعات، و الاستثمارات الذي يستخدم طرق الاستهلاك المعجل كان من المؤكد

---

[354] ـ الدكتور صفوت عوض الله، المرجع السابق، ص 174.

[355] ـ المادة 9/ى/3 من قانون ضريبة الدخل.

[356] ـ الدكتور سعيد عثمان، الدكتور شكري العشماوي، المرجع السابق، ص 97.

[357] ـ الدكتور عبد الكريم بركات وآخرون، المرجع السابق، ص 201- 202.

[358] ـ الدكتور عبد الكريم بركات، المرجع السابق، ص 203.

قدومـــه دون أي حوافــز ضـــريبية، ولو كان هذا صحيحاً لكان من العبث استخدام أسلوب الحوافز الضريبية لجذب الاستثمارات الأجنبية ([359]).

ونـــرى أن هذا الحافز يشكل أساسا قوياً لجذب الاستثمارات و تكوين أصول رأســمالية والتوســع فيها وعلى الدولة الراغبة في جذب الاستثمارات أن تأخذ بهذا الحافز إضافة إلى النص على السماح بترحيل الخسائر إلى الإمام.

الإعفاءات الضريبية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

يســعى المستثمر الأجنبي دائماً إلى إيجاد أسواق جديدة والاستفادة من المزايا التي تقدمها الدول النامية كحوافز للاستثمارات الأجنبية ([360])، وتقدم المناطق الحرة الإعفــاءات الضــريبية والتــي تعد من أهم الحوافز على تشجيع الاستثمارات فيها ([361]).

وتعــد المناطق الاقتصادية الخاصة عاملا مؤثرا في الإصلاحات الاقتصادية وأداه لتوفير المهارات ، التكنولوجيا اللازمة التي تحتاج إليها الدولة لتحقيق برامجها الاقتصــادية ([362])، لــذا تسعى العديد من الدول النامية إلى جذب الاستثمارات عن طريق المناطق الحرة والإعفاءات الضريبية ([363])، ومنطقة العقبة الاقتصادية قدمت الإعفــاءات الضــريبية لجذب الاستثمارات الأجنبية فقد منحت الإعفاءات الضريبية التالية للمؤسسات المسجلة وغير المسجلة على السواء:-

أولا: الإعفاء من الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد والرسوم والضرائب الأخرى على المستوردات.

ويعرف الرسم بأنه مبلغ من النقود تحصله الدولة أو من يمثلها من الأفراد جــبراً مقــابل خدمــة خاصـــة أو نفع خاص يقدم لهم، ويستخدم الرسم إضافة إلى الضـــريبة في تحقيق الأهداف والإغراض السياسية الاقتصادية والمالية الاجتماعية للدولة ([364]).

[359] ـ الدكتور عبد الكريم بركات، المرجع السابق، ص 204- 205.
[360] ـ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تقيم المناطق الحرة وجوانب الصناعة والنقل، الأمم المتحدة 2000- 2001، ص 2.
[361] ـ فوزي العارضة، مهند سهاونه، المناطق الحرة في الأردن واقع وتطلعات، الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1996، ص 33.
[362] ـ الدكتور محمود عبد الفضل، العرب والتجربة الأسيوية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2000، ص 105.
[363] ـ الدكتور كريم نعمة النوري، دور الاستثمارات الأجنبية في الدول النامية، مجلة علوم إنسانية، العدد الثامن ابريل 2004، ص 3، www.uluminsania.com
[364] ـ الدكتور غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 1998، ص 55.

ويعتبر الرسم مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات العامة للدولة كونه يدخل خزانة الدولة بصفة دورية منتظمة ([365]).

وتعتبر الرسوم الجمركية أداة يمكن التحكم فيها بالتخفيض أو الإعفاء لتحقيق أغراض اقتصادية معينة ([366])، وقانون منطقة العقبة الخاصة أعفى الاستثمارات من الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد وأي رسوم وضرائب أخرى على المستوردات ([367])، أي الإعفاء من جميع الضرائب والرسوم على السلع والخدمات سواء عند دخولها إلى المنطقة أو خروجها منها إلى غير المنطقة الجمركية و هذا القانون أراد النهوض بالاقتصاد الوطني وتحقيق أهدافه وقد ضحى بالرسوم الجمركية والضرائب المتعلقة بها والتي تعتبر من الأهمية بمكان كونها تغذي الخزينة العامة من اجل جذب الاستثمارات، ونقل التكنولوجيا المتطورة، والتقليل من البطالة.

ثانياً:- الإعفاء من الضريبة على المبيعات.

هي ضريبة تصيب جميع المبيعات التي تتم في أي دور من ادوار تداول البضاعة من مرحلة إنتاجها إلى مرحلة استهلاكها ([368])، و تعتبر الضريبة على المبيعات من أهم الضرائب غير المباشرة، وتتميز بسهولة تطبيقها ووفرة حصيلتها، وقد تم اعتماد نظام الضريبة العامة على المبيعات في الأردن عام 1992، كبديل لقانون الضريبة على الاستهلاك، و تعد الضريبة العامة على المبيعات خطوة هامة نحو التصحيح الاقتصادي لأنها تقلص العجز في موازنة الدول بشكل مباشر ([369])، وتعفى المستوردات أو المبيعات من السلع والخدمات في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من ضريبة المبيعات ([370])، لكن المشرع عاد وأورد استثناء، حيث فرض ضريبة مبيعات على بعض السلع المباعة، والخدمات المؤداة في المنطقة قيمتها 7 %، أما السلع المحلية، منشأ المنطقة إذا تم بيعها في المنطقة الجمركية، فإنها تخضع إلى ضريبة مبيعات وفق أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات، وتفرض

[365] - الدكتور سوزي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 101.
[366] - الدكتور المهدي محمد فليفله، النظم الجمركية والتجارة الدولية، اكادمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، 1997، ص 10.
[367] - المادة (30/أ/1) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[368] - الدكتور خالد شحادة الخطيب والدكتور زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص177.
[369] - رفعت عبد الحميد عبيدات، ضريبة المبيعات خبرات وحلول، المكتبة الوطنية، عمان، 2001، ص 21.
[370] - المادة (30/أ/1) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

ضـريبة علــى مبيعات الخدمات من المنطقة إلى المنطقة الجمركية، أو إلى خارج المملكة وفقا لأحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات النافذ المفعول ([371]).

ثالثا: إعفاءات المؤسسات المسجلة.

تتمــتع المؤسســات المســجلة العاملة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالإعفاءات التالية:

1:- الإعفاء من ضريبة الدخل

يعــرف الدخل في المواد المدنية بأنه مبلغ من النقود يأتي من مصدر ثابت وبصــفة دورية منتظمة، أما في الاقتصاد فيعرف بأنه الزيادة النقدية في قيمة السلع والخدمــات التــي يســتهلكها الشخص خلال فترة زمنية معينة([372])، ومفهوم الدخل الخاضــع للضــريبة يخــتلف من دولة إلى أخرى ومن فترة لأخرى لتداخل عوامل اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية أو مالية، وهذا ما يفسر عدم وضع المشرع تعريفا للدخــل ([373])، لكن التعريف الراجح عند الاقتصاديين والماليين، بأنه أيراد يتجدد أو يــتكرر بصــفة دورية مع بقاء المصدر، واستمراره، وهو ينتج عن مصادر مختلفة ([374]).

وتعــد ضــريبة الدخل من الضرائب المباشرة، وان فكرة الواجب التضامني الاجتماعــي والقومــي هــي التي أدت إلى خضوع جميع الذين يجنون دخلا ولو لم يكونــوا مالكيــن لــرأس المال للضريبة([375])، وتحتل الضرائب على الدخل مكان الصدارة في كل النظم الضريبية في العالم لاحتوائها خصائص منها، الاعتماد عليها فــي تمويــل الخزانة العامة بمورد متجدد، وسهولة تقبلها من قبل المكلفين، وتحقق أهداف المجتمع ([376]).

وتفــرض الضــريبة علــى الدخــل بأسلوبين هما:- الأسلوب الأول أسلوب الضــريبة على مجموع الدخل ويقصد به فرض ضريبة واحدة على مجموع الدخل

---

[371] - المادة 37 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

[372] - الدكتورة سوزي ناشد المرجع السابق، ص152.

[373] - الدكتور حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة السادسة، 1983، ص429.

[374] - الدكتور خالد الخطيب والدكتور زهير شامية، المرجع السابق، ص165.

[375] - الدكتور محمد الذنيبات، المرجع السابق، ص123.

[376] - الدكتور حامد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب الإسكندرية، 2000، ص148.

الناتج من جميع المصادر، والأسلوب الثاني أسلوب الضرائب النوعية على الدخل، ويقصد به فرض ضريبة على كل فرع من فروع الدخل، فقد تكون الضريبة وفقا لهذا الأسلوب مختلفة باختلاف الفرع، فتكون المعاملة الضريبية لدخل العمل اخف من المعاملة الضريبية لدخل أخر ([377])، وقد أخذ قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بأسلوب الضريبة على مجموع الدخل وأعفى المؤسسات المسجلة من ضريبة الدخل من تاريخ تسجيلها سواء كان دخلها متحققا من نشاطها داخل الأردن أو خارج المنطقة وتعفى من ضريبة الخدمات الاجتماعية ([378]).

2:- الإعفاء من الضريبة على توزيع أرباح الأسهم والحصص في الشركات.

تنص المادة الثالثة من قانون ضريبة الدخل رقم (57) لسنة 1985([379])، على خضوع الدخل المتأتي لأي شخص في المملكة للضريبة، أي ينص قانون ضريبة الدخل صراحة على وجوب فرض الضريبة وطرحها على أرباح الشركة مجتمعة وليس على حصة كل مساهم من الربح على حده ([380]).

لكن قانون منطقة العقبة الاقتصادية أورد إعفاء يشمل أرباح جميع المؤسسات سواء كانت شركات مساهمة أو على أساس الحصص إذا كانت المؤسسة مسجلة ([381])، وبذلك يكون قد قدم المشرع ميزة وإعفاء إضافيا إلى هذه المؤسسات عند توزيع أرباح الأسهم أو الحصص وهي ما تعرف بالضريبة على إيراد القيمة المنقولة ([382])، وجاءت هذه المادة متناسبة مع المؤسسات الاستثمارية في المنطقة سواء كانت شركة أشخاص أو شركة أموال، وخاصة أن المشرع أعفى الشركات المسجلة لدى السلطة من التسجيل لدى مراقب الشركات ([383])، وبذلك يكون المشرع قد تلافى الازدواج الضريبي الداخلي عندما أعفى توزيع أرباح الشركات من

[377] - الدكتور محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة النهضة، القاهرة، 1962، ص181.
[378] - المادة 32/ب/1 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[379]- نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد (3343) الصادر بتاريخ 1985/10/1 وعدل بالقانون (14) 1995 وسمي بالقانون المعدل لقانون ضريبة الدخل ويقرا مع القانون رقم (57) لسنة 1985 وما طرا عليه من تعديلات كقانون واحد ويعمل به اعتباراً من 1996/1/1 ،وعدل بالقانون رقم (31)لسنة 2004 ونشر في الجريدة الرسمية في العدد(3978) الصادر بتاريخ2004/8/16.
[380] - الدكتور خالد الخطيب، الضريبة على الدخل أصول محاسبتها في الأردن، بدون ناشر وسنة نشر، ص 47.
[381] - المادة30/ب/1 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[382] - الدكتور فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 254.
[383] - المادة 22/ج من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

الضريبة وان كان لا ينظر إليه على أساس انه ازدواج قانوني وإنما ينظر إليه على أساس انه ازدواج اقتصادي لعدم توافر وحدة الشخص المكلف بالضريبة ([384]).

3:- الإعفاء من ضريبة الأبنية والأراضي.

تعـد الضرائب على الأبنية والأراضي من الضرائب المباشرة وهي من أقدم الضـرائب التـي عـرفها الإنسان لأن العقارات كانت هي المصدر الوحيد للثروة والدخـل وتفـرض الضـرائب مقـابل الخدمات العامة التي يتمتع بها المالكون أو السـاكنون فـيها ([385])، وحرصا على تقديم المزايا الضريبية للمستثمر فقد تم إعفاء المؤسسات المسجلة من ضريبة الأبنية والعقارات ([386]).

أمـا المؤسسات غير المسجلة فيخضع دخلها إلى ضريبة الدخل وفقاً لأحكام قـانون ضريبة الدخل ويخضع دخل الشخص الطبيعي من رواتب وأجور وعلاوات ومـا ماثلهـا إلى ضريبة الدخل وضريبة الخدمات الاجتماعية وفقاً لقانون ضريبة الدخل ([387]).

واخضـع المشرع الدخل المتأتي للبنوك والمؤسسات المالية وشركات التأمين وإعـادة التاميـن والنقل البري العاملة في المنطقة إلى إحكام قانون ضريبة الدخل ([388])، أي أن المشـرع مـنح الإعفـاءات الضـريبية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصـة إلى الاستثمارات التي تدخل التكنولوجيا والصناعة المتطورة إلى المنطقة والتي تستقطب إعداد كبيرة الأيدي العاملة وبذلك لم يمنح المشرع جميع الاستثمارات فـي المـنطقة الإعفاءات الضريبية بل خص منها الاستثمارات التي يرى أنها تحقق النمو الاقتصادي للدولة.

وتخضـع المؤسسـة المسـجلة إلى ضريبة دخل تعادل 5% من مجموع دخلها المتأتـي فـي المـنطقة أو المتأتي مباشرة عن نشاطها خارج المملكة، وأورد أيضا المشرع على هذه النسبة الإعفاءات التالية:-

[384] - إبراهيم إبراهيم وأنور العجارمه، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء، الطبعة الأولى، عمان، 1993، ص 129.
[385] - سيتم بحث الازدواج الضريبي في المطلب الثاني من هذا الفصل بنوع من التفصيل.
[386] - المادة 30 / ب / 2 من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[387] - المادة 32 / ج من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[388] - المادة 32 / ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

1-الأربـــاح الرأســمالية والأربـــاح الناجمة عن شراء وبيع العقارات والأسهم والســندات باســتثناء بيع أو نقل ملكية الأصول المشمولة بأحكام الاستهلاك المنصـــوص عليها بقانون ضريبة الدخل، على إن يتم تنزيل الخسائر الناجمة عــن بــيع ونقل ملكية الأصول حال تحققها وتحدد بما يعادل مبلغ الاستهلاك الذي تم تنزيله وفقاً لقانون ضريبة الدخل ([389]).

2-الدخـــل المتأتي من الأرض المستثمرة في الزراعة أو البستنة أو التحريج أو تربـــية الماشــية أو الدواجـــن أو الأسماك أو النحل وكذلك الدخل الناجم عن تحويل منتوجاتها إلى سلع أخرى بطريقة العمل اليدوي البسيط.

3-الدخـــل المتأتي من امتياز منحته الحكومة أو اتفاق عقدته واعفي صراحة من الضريبة ([390]).

وتصـــل الإعفـــاءات السابقة إلى 100% أي لا ضرائب على هذه الدخول فيما يعنـــي توجـــيه الاســـتثمارات إلـــى هذه القطاعات بالتحديد عن طريق منحها إعفاء ضريبي كامل.

2.1.3 القواعد الضريبية كعائق للاستثمارات

تنـــتج الضـــرائب أثـــارا بعـــيدة المـــدى على كافة نواحي الدولة الاقتصادية أو الاجتماعية، وتزداد أهمية هذه الآثار بزيادة تدخل الدولة في النواحي المتقدمة، واثر ذلـــك علـــى دور الضريبة، ونقلها من الحياد إلى التدخل بقصد إحداث تغيرات في النظام الضريبي تضمن تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية ([391])، فكما تلعب الضريبة دوراً هامـــاً فـــي تشجيع وجذب الاستثمارات الخاصة، وقد تلعب دوراً عكسياً معيقاً لقدوم الاستثمارات الأجنبية إذا كانت ذات معدلات ضريبية مرتفعة، أو محتوية على معاملـــة تميزية أو إذا احتوت على ازدواج ضريبي، وستقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول نتناول به الازدواج الضريبي، والفرع الثاني نخصصه لدراسة الضرائب المحتوية على تميز أو معدلات ضريبة مبالغ فيها:-

---

389 - المادة 32 / أ من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

390 - المادة 32 / ومن قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

391 - الدكتور عادل احمد حشيش، أصول العقد المالي الاقتصادي العام ، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية ، 1997،ص 186.

الازدواج الضريبي

يعرف الازدواج الضريبي بأنه فرض نفس الضريبة الواحدة على الشخص الواحد أكثر من مرة واحدة وبالنسبة لنفس المال ([392])، أي فرض الضريبة على نفس المكلف ونفس المال أكثر من مرة.

والازدواج الضريبي غير مقصور على دفع الضريبة مرتين فقط كما يفهم من كلمة ازدواج بل يقصد به دفع المكلف للضريبة أكثر من مرة وسمي بالازدواج الضريبي للحالة الغالبة ([393])، وللازدواج الضريبي شروط لابد من تحققها وهو على نوعين ازدواج داخلي و ازدواج دولي ولا بد من التعرف إلى كيفية معالجة الازدواج الضريبي الذي يشكل عائقاً أمام الاستثمارات الأجنبية.

أولا:- شروط الازدواج الضريبي.

يتضح من تعريف الازدواج الضريبي بأنه يشترط لتحققه توافر الشروط التالية:-

1-وحدة المكلف بدفع الضريبة.

يشترط لتحقيق الازدواج الضريبي أن يكون المكلف بدفع الضرائب المتماثلة شخصاً واحداً، ومن الصعوبة تحديد المقصود بوحدة الشخص المكلف إذا كان معنوياً لذا يفرق فقهاء المالية بين الوضع القانوني والوضع المالي للشخص المعنوي المكلف ([394])، فيكون الازدواج هنا إما قانونياً وإما اقتصادياً فالازدواج الضريبي الاقتصادي يكون ناجماً عن الوحدة الاقتصادية لدافع الضريبة، كما هو الحال في حالة فرض الضرائب على أرباح الشركة المساهمة باعتبارها شخصاً معنوياً ثم في حالة فرضها عند توزيع الأرباح على المساهمين، لكن من الناحية القانونية لا يتوفر الازدواج الضريبي لأن المكلف بدفع الضريبة على الأرباح هي الشركة المساهمة، والمكلف بدفع الضريبة على توزيع الأرباح هم المساهمون وفي هذه الحالة يتوافر الازدواج الضريبي الاقتصادي ولا يتوفر الازدواج الضريبي القانوني ([395])، ولتجنب ذلك

[392] - الدكتور غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 1998، ص 174.
[393] - الدكتور محمد حلمي مراد، المرجع السابق، ص 221.
[394] - الدكتور غازي عنابه، المرجع السابق، ص 177.
[395] - الدكتور يونس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 102.

تنص المشرع في قانون منطقة العقبة الاقتصادية على إعفاء توزيع أرباح أسهم أو حصص المؤسسات المسجلة من الضريبة.

2-وحدة المال الخاضع للضريبة.

يشترط أيضا لتحقيق الازدواج الضريبي دفع الضريبة أكثر من مرة على نفس المال، فإذا فرضت الضريبة على وعاء معين عائد إلى مكلف، ثم فرضت عليه ضريبة أخرى على وعاء أخر فلا نكون أمام ازدواج ضريبي نظراً لعدم وحدة المال الخاضع للضريبة وان تحققت وحدة المكلف بدفع الضريبة ([396])، كما لو خضع المكلف لضريبة عن أرباحه من تجارته وأخرى عن أرباحه من المهن الحرة ([397]).

3-وحدة الضريبة المفروضة.

يجب أن تكون الضرائب المفروضة على الوعاء الضريبي نفسه واحدة أو على الأقل متشابهة أما إذا كانت الضرائب على الوعاء نفسه متعددة فهذا لا يشكل ازدواجاً ضريبياً كأن تدفع عن الأرباح ضريبة دخل وضريبة تداول ([398])، ولإيضاح المقصود بالضرائب المتشابهة يجب تحديد ما إذا كان يتم الاعتداد بالتنظيم الفني والقانوني للضريبة، أم الاعتداد بنتيجتها النهائية التي تترتب عليها، فمثلاً الدخل يتحمل ضريبتين: الأولى تفرض عليه مباشرة وتسمى ضريبة الدخل، والثانية تفرض على راس المال ،ويتم استيفاؤها من الدخل دون المساس برأس المال لانخفاض مستواها، فإذا تم الاعتداء بالتنظيم الفني والقانوني للضريبة، فلا ازدواج ضريبي لاختلاف الضريبتين، فالأولى ضريبة دخل، و الثانية ضريبة على راس المال، وليس الإيفاء بهما من وعاء واحد وهو الدخل أن يغير من طبيعتهما ([399])، أما إذا تم الاعتداد بالنتيجة النهائية للضريبة أي بحقيقة الوعاء الذي يتحمل عبء الضريبة نكون أمام ازدواج ضريبي، لأن الضريبة الثانية، وان كان مسماها ضريبة على راس المال فإنها لا تعدو أن تكون عبئاً على الدخل ([400])، ومن الصعب جداً

---

396 - الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 255.
397 - الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 103.
398 - الدكتور حسن عواضه، المرجع السابق، ص 498.
399 - الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 253.
400 - الدكتور غازي عناية، المرجع السابق، ص 176، الدكتور سوزي ناشد، المرجع السابق، ص 227.

تحديد القواعد العامة التي تحكم قائمة الضرائب المتشابهة لذا تعقد الاتفاقيات الدولية بهدف تلافي ظاهرة الازدواج الضريبي وبيان سمات الضرائب المتشابهة ([401]).

4-وحدة الفترة الزمنية المفروض عنها الضريبة مراراً.

يشترط لتوافر ظاهرة الازدواج الضريبي أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة المتكررة واحدة، وهذا يعني انتفاء الازدواج الضريبي إذا تعددت المدد التي تناولت فيها الضرائب المتماثلة على نفس المال أو نفس المكلف ([402])، فإذا فرضنا أن المكلف قام بأداء الضريبة عن دخله عام 2002 لدولة ما ثم قام بأداء نفس الضريبة لدولة أخرى عن دخله لعام 2003 فلا يعد ذلك من قبل الازدواج الضريبي لعدم وحدة الفترة الزمنية التي تدفع عنها الضريبة ([403]).

ثانياً:- أنواع الازدواج الضريبي.

يجب التميز بين أنواع الازدواج الضريبي من حيث النطاق المكاني ومن حيث قصد المشرع، فالازدواج من حيث قصد المشرع يقسم إلى ازدواج مقصود، و ازدواج غير مقصود، أما من حيث النطاق المكاني يقسم إلى ازدواج داخلي، وازدواج دولي:

1-الازدواج الضريبي من حيث النطاق المكاني

وينقسم إلى ازدواج ضريبي داخلي وازدواج ضريبي دولي:

أ- الازدواج الضريبي الداخلي.

يقصد به الازدواج الذي يحصل داخل الدولة الواحدة أيا كان شكل هذه الدولة، وتطبق السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على المكلف، وعلى نفس الوعاء وعن نفس المدة ([404])، و يرى البعض أن فرض الضريبة على مجموع الدخل إلى جانب الضرائب النوعية على فروع الدخل المختلفة هو من قبيل الازدواج الضريبي الداخلي الناتج عن نفس السلطة المالية، وكذلك الحال إذا تعددت

[401] - الدكتور فوزي عطوى ، المرجع السابق ، ص 254، الدكتور سوزي ناشد ، المرجع السابق ، ص 227.
[402] - الدكتور غازي عناية، المرجع السابق ، ص 177.
[403] - الدكتور يونس البطريق ، المرجع السابق ، ص 103.
[404] - الدكتور سوزي ناشد، المرجع السابق، ص 231.

السلطات المالية في الدولة مع عدم تحديد الاختصاص المالي لكل سلطة، كأن تفرض السلطة المركزية ضريبة وتقوم السلطة المحلية بفرض نفس الضريبة ([405]).

ب- الازدواج الضريبي الدولي.

يقصد به الازدواج الذي تتحقق شروطه عندما تعمد دولتان أو أكثر إلى فرض الضريبة نفسها على الوعاء الضريبي الواحد والمكلف نفسه ([406])، نتيجة لاختلاف التشريعات بين الدول ([407])، ونمو التجارة الدولية وانتقال رؤوس الأموال بين الدول ([408])، فينشأ الازدواج الضريبي الدولي عن طريق ممارسة الدولة لسيادتها الضريبية على اقليهما، والتي قد تتعدى نطاق إقليمها لتحقيق مصالحها الوطنية وينتج عن الازدواج الضريبي الدولي زيادة العبء الضريبي نتيجة تعدد مرات إخضاع الدخل للضريبة وهذا بدوره يعيق قدوم الاستثمارات الأجنبية والتي تسعى الدول إلى تحقيقها ([409])، ومثال الازدواج الضريبي الدولي الضريبة على إيراد القيم المنقولة (السندات والأسهم) ،فقد يقيم شخص في دولة ما بصفتها دولة الموطن، فتفرض ضريبة على إيراد هذه القيم وبنفس الوقت تقوم دولة ثانية بصفتها دولة مصدر الدخل بفرض هذه الضريبة على الدخل نفسه فيتحقق الازدواج الضريبي ([410]).

وتتعدد الأسباب التي يكفي توافر احدها لنشأة الازدواج الضريبي الدولي، فقد يكون السبب اختلاف ضوابط الإخضاع الضريبي وهي ثلاثة مبادئ التبعية السياسية والتبعية الاجتماعية والتبعية الاقتصادية ([411])، فوفقاً لمبدأ التبعية السياسية تقرر الدولة فرض الضريبة على جميع رعاياها بغض النظر عن موطنهم أو محل إقامتهم وهو ما يسمى ضابط الجنسية، أو تبعاً لمبدأ التبعية الاجتماعية عندما تقرر الدولة فرض الضريبة على جميع الدخول التي تنشأ في إقليمها وهذا يسمى ضابط المصدر

---

[405] - الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق، ص 112.
[406] - دكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 259.
[407] - الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق ، ص 225.
[408] - الدكتورة سوزي ناشد، المرجع السابق، ص 231.
[409] - الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 104.
[410] - الدكتورة سوزي ناشد المرجع السابق، ص 233.
[411] - الدكتور سالم الشوابكه، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص 195.

([412])، أو وفقـاً لمـبدأ التبعية الاقتصادية وهي السبب في نشاط الازدواج الضريبي الدولـي كـأن تقـرر الدولـة فرض الضرائب على جميع الدخول التي تؤول إلى الأشخاص الذين اتخذوا من الدولة موطناً لهم بصرف النظر عن مصدر هذه الدخول وهذا ما يسمى بضابط الموطن ([413]).

وقـد يكـون سـبب الازدواج الضريبي هو تعدد ضوابط الإخضاع الضريبي، ويكون تعدد ضوابط الإخضاع التي تقررها دولتين أو أكثر بهدف تحقيق اكبر إيراد ممكن للموازنة العامة سببا لنشأة الازدواج رغم عدم اختلاف ضوابط الإخضاع كما لو فرضت دولة ما ضريبة دخل على المقيمين بصرف النظر عن مصدرها، وعلى غـير المقيمـين بالنسـبة لدخولهم التي تتحقق في أقاليم أي دولة، فيتحقق الازدواج نتـيجة خضـوع الدخـل إلى ضريبة دولة المواطن وضريبة دولة المصدر ([414])، ويهدف المستثمر الأجنبي من استثماره في دولة ما إلى جني الأرباح فكما يبحث عن الإعفاءات الضريبية فانه يبحث عن دولة تجنبه الازدواج الضريبي وحتى وان كانت الضريبة منخفضة في دولة ما لكنها كانت منطوية على ازدواج ضريبي دولي فإنها تشـكل عائقـاً أمام استثماراته، ويعتمد قرار المستثمر على حجم العائد المتوقع من الاسـتثمار فلا يسعى إلى مجرد تحقيق ربح وإنما يعنيه حجم الربح الذي يجنيه من استثماره في الخارج ([415]).

2-الازدواج الضريبي من حيث قصد المشرع.

يقسم الازدواج الضريبي من حيث قصد المشرع إلى:-

أ- ازدواج ضريبي مقصود.

يقصـد المشـرع أحيانا إحداث ازدواج ضريبي لتحقيق أهداف مالية، و رفد الموازنة العامة بإيراد مالي ([416])، وقد يكون الهدف الرغبة في إخفاء سعر الضريبة مـن خلال توزيعها على ضريبتين من نفس النوع ([417])، أو للحد من هجرة رؤوس

[412] ـ الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 105.
[413] ـ الدكتور محمد النثيبات، المرجع السابق ،ص 140.
[414] ـ الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 105.
[415] ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 115.
[416] ـ الدكتور سالم الشوابكه، المرجع السابق، ص 196.
[417] ـ الدكتور محمد النثيبات، المرجع السابق، ص 141، الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق، ص 225.

الأمـــوال الوطنـــية ([418])، و مـــثال ذلك الازدواج الذي أوجده المشرع الأردني في المـــادة (17) مكـــرر من قانون ضريبة الدخل الأردني بهدف الحد من هجرة راس المال الأردني إلى الخارج ([419]).

ب – الازدواج الضريبي غير المقصود

يقصـــد بـــه الازدواج الذي لا يعمد المشرع إلى إحداثه بل يكون لتعدد النظم التشـــريعية والإداريـــة ([420])، وتطبـــيقا لمبدأ السيادة الضريبية لكل دولة وحقها في فرض الضريبة مع عدم وجود اتفاقيات لمنع الازدواج الضريبي ([421]).

ثالثاً:- وسائل معالجة الازدواج الضريبي الدولي.

يعـــد الازدواج الضريبي الدولي من أهم العقبات التي تواجه الاستثمارات الدولية فتســـعى الـــدول إلـــى معالجـــته عن طريق تنظيم تشريعاتها الوطنية أو عن طريق الاتفاقات الدولية ([422]).

1-الاتفاقيات الثنائية الخاصة.

عمدت هيئات دولية عديدة إلى مكافحة الازدواج الضريبي منذ عام 1897 وفـــي طليعـــتها معهد القانون الدولي وغرفة التجارة الدولية عام 1921 ولجنة الخـــبراء الاقتصـــاديين التـــي ألفـــتها عصبة الأمم عام، 1921 وتوصلت إلى مقـــترحات فـــي هـــذا المجال إلا أنها كانت تجابه بتمسك كل دولة بما تملكه من ســـيادة وسلطة في فرض الضرائب ولا تراعي مصلحة أي دولة أخرى ([423])، وقد أفادت أبحاث الهيئات الدولية في توضيح تحديد موطن المكلف الضريبي أو المركـــز القانونـــي للمنشـــأة الأمـــر الذي ساعد على صناعة المعاهدات الدولية الخاصة لتفادي الازدواج الضريبي وكانت المعاهدات الثنائية هي السبيل العملي للحد من ظاهرة الازدواج الضريبي ([424])، وقد أبرمت العديد من الاتفاقيات لمنع

---

418 - الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 107.
419 - الدكتور سالم الشوابكه، المرجع السابق، ص 196.
420 - الدكتور غازي عناية، المرجع السابق، ص 179.
421 - الدكتور محمد الذنيبات، المرجع السابق، ص 142.
422 - الدكتور يونس البطريق، المرجع السابق، ص 108.
423 - الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 269.
424 - الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 269.

الازدواج الضـــريبي ([425])، ومـــن المبادئ التي تأخذ بها اتفاقات منع الازدواج الضريبي.

1-خضوع الضرائب على العقارات لقانون دولة موقع العقار ([426]).

2-خضوع الضرائب على فوائد الديون العادية لقانون دولة موطن الدائن ([427]).

3-خضـــوع الضـــرائب على أرباح المشروعات لقانون الدولة التي بها المركز الرئيسي ([428]).

4-خضوع الضرائب على الدخل العام لقانون دولة موطن المكلف ([429]).

5-خضـــوع الضـــرائب على دخل الأسهم والسندات لقانون دولة موطن المدين ([430]).

ويترتـــب علـــى إبرام المعاهدات الدولية لمنع الازدواج الضريبي الاستبعاد الكلـــي أو الجزئي للازدواج الضريبي الدولي، وزيادة فاعلية الحوافز الضريبية التي تقدمهـــا الدولـــة المستوردة للاستثمارات الأجنبية وخلق جو نفسي مريح يساعد على تدفق راس المال الأجنبي على الدول المضيفة للاستثمارات لما تحتوي من نصوص خاصة تمنع الازدواج الضريبي ([431]).

يمكـــن للمعـــاهدات الثنائية الخاصة أن تحقق أهداف الدولة لما لها من فائدة عظمـــى فـــي جـــذب الاستثمارات الأجنبية كونها تزيل عائق مهم أمام الاستثمارات الأجنبية.

2-تنظيم الضريبة.

[425] - وقد صادقت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية على العديد من الاتفاقيات لتجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب المفروضة على الدخل نذكر منها الاتفاقية الموقعة بين حكومة الأردن وحكومة الكويت لتجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب المفروضة على الدخل، ونشرت في الجريدة الرسمية في العدد(4563)الصادر بتاريخ 2002/9/16، وصادقت حكومة الأردن على اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي والتهرب منه والتي تضم حكومة المملة المتحدة و وايرلندا الشمالية، ونشرت في الجريدة الرسمية في العدد(4528) الصادر بتاريخ 2002/1/16.

[426] - الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق، ص 228.

[427] الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 270.

[428] - الدكتور فوزي حلمي، المرجع السابق، ص 228.

[429] - الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 270.

[430] - الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق، ص 228.

[431] - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 119.

يمكـــن التخلص من الازدواج الضريبي عن طريق التشريع الداخلي ووسيلته أن يتخذ المشرع من الإجراءات ما يكفل عدم تحقق الازدواج الضريبي بغض النظر عـــن تشـــريعات الدول الأخرى كأن ينص القانون صراحة على إعفاء المكلف من ضريبة معينة إذا استطاع أن يثبت انه دفعها إلى خزينة دولة أخرى ([432])، أو أن لا تفرض الدولة ضرائب إلا على الإرباح التي تتحقق من الأعمال التي تمارس داخل حـــدود الدولة أو تقرر خصم ما دفع من ضريبة في دولة أجنبية من الضريبة التي يـــراد فرضـــها ([433])، إلا أن هـــذه الوسيلة تبقى غير فعالة نظراً لمراعاة كل دولة لمصالحها غير مكترثة بمصالح الدول الأخرى وهي لا تمنع الازدواج كلياً وإنما قد تخفـــف مـــن شدة وطأة الضريبة على المكلف فنحن نفضل المعاهدات الثنائية لمنع الازدواج الضريبي لأن هذه المعاهدات تأخذ مرتبة أعلى من التشريع العادي فتكون قد وحدت التشريع الضريبي بين دولتين و منعت الازدواج الضريبي.

التمييز في المعاملة الضريبية والمبالغة في فرضها

يعـــترف القـــانون الدولي للدول ذات السيادة بحق فرض الضرائب بأنواعها المخـــتلفة وبالمعدل الذي تراه مناسباً على الوطنيين والأجانب، وعلى أموالهم الكائنة فـــيها أو دخولهم النابعة من مصادرها داخل إقليمها ([434])، كما يعترف المستثمرون للـــدول المضـــيفة للاستثمار بحقها في الضرائب وبواجبهم في أداء الضرائب الملقاة علـــى عاتقهم فهي أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، إلا أن الضرائب ذات المعدلات العالـــية والتـــي تـــتجاوز حـــدود وطاقات المستثمرين سيكون لها تأثير سلبي على الاســـتثمارات الأجنبية لأن الضرائب العالية ستودي إلى استغراق الجزء الأكبر من الأرباح ([435])، وهذا يتنافى مع الهدف الأساسي للمستثمر الأجنبي وهو تحقيق الربح الوفير من استثماراته في الخارج.

ويشـــكل عـــدم اســـتقرار التشريع وكثرة تعديله عائقاً أمام قدوم الاستثمارات الأجنبـــية ،لأن التشـــريع هـــو الأداة التي تعبر بها الدولة عن سياستها بصفة عامه

---

432 ـ الدكتور فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 270.
433 ـ الدكتور محمد حلمي، المرجع السابق، ص 227.
434 ـ الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 120.
435 ـ الأستاذ موفق فهد الفريج، التنسيق الضريبي لتنمية الاستثمارات العربية، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة التنسيق الضريبي لتنمية الاستثمارات العربية المشتركة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، 1995، ص 328.

وسياستها الاقتصادية بصفة خاصة، وعلى الدولة أن تلجأ إلى تعديل تشريعاتها لتحسين مناخ الاستثمار منها وان يكون التعديل منسجماً مع الأوضاع الاقتصادية العامة للدولة وان كان التعديل يؤثر على أهداف المستثمر إلا انه يحقق أهداف الدولة المضيفة للاستثمار، لذا يجب التوفيق بين المصالح المتعارضة ([436])، كأن ينص التشريع الجديد على سريان الإعفاءات الامتيازات التي تتمتع بها المشروعات القائمة في ظل التشريع القديم إذا كانت تشكل أفضلية لحين انتهاء المدة المقررة لها ([437]).

وتتحاشى الدول المستوردة للاستثمارات الأجنبية أي تمييز ضريبي ظاهر أو خفي، ضد الأجانب بل تسوى في المعاملة بين المستثمر الوطني و الأجنبي، ويتمثل التمييز الخفي في أن الدولة المستوردة للاستثمارات الأجنبية قد تمتلك موارد طبيعية معينة، إلا أنها لا تمتلك راس المال لإقامة المشروع لاستغلال مثل هذه الموارد، فتسمح لرؤوس الأموال الأجنبية بالاستثمار فيها، إلا أنها تفرض عليها ضرائب عالية فتبدو الضريبة موحدة إلا أنها في حقيقة الأمر تعد معاملة تمييزية ضد المستثمرين الأجانب ([438])، إلا أن الضرائب المرتفعة تعد بحد ذاتها عائقاً أمام الاستثمارات الأجنبية بالإضافة إلى المعاملة التمييزية، تسعى الدول بخطى حثيثة إلى تعديل تشريعاتها المنطوية على أعباء ضريبية عالية لتنافس غيرها من الدول في منح المزيد من الإعفاءات الضريبية لجذب الاستثمارات الأجنبية، فان كانت الضرائب المرتفعة، أو المعاملات التميزية ،أو الإجراءات المعقدة في جباية، وتحصيل الضرائب في السابق إلا أنها في الوقت الحالي لا وجود لها في الدول الجاذبة للاستثمارات، ويمكن أن نلاحظها في الدول التي تأخذ بنظام منع الاستثمارات الأجنبية لعدم حاجتها إلى الاستثمارات أو لنوع محدد منها.

2.3 الرقابة على الصرف الأجنبي وأثرها على الاستثمار

يقصد بالصرف الأجنبي أكثر من معنى فقد يقصد به النقد الأجنبي، وقد يقصد به عملية تبادل النقود الأجنبية، وقد يعبر عن المعنيين في آن واحد ([439])،

[436] - الدكتور احمد شرف الدين، المعوقات القانونية للاستثمار تشخيص الحالة المصرية، ندوة أعمال التنسيق الضريبي، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، 1995، ص 294.
[437] - المادة (31) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[438] - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص 120.
[439] - سيد عيسى، أسواق وأسعار صرف النقد الأجنبي، انتراكو للطباعة المعادي، بدون سنة نشر، ص 7.

وإذا تدخلت الدولة في حرية تحويل عمله دولة معينة إلى عملة دولة أخرى يعد ذلك من قبيل الرقابة على الصرف الأجنبي ([440]).

والرقابة على الصرف الأجنبي لم تظهر إلا أثناء وبعد الحرب العالمية الأولى لأن الفترة السابقة كانت تسود فيها قاعدة الذهب، والتي كانت تتمتع بمجموعة من الصفات تجعلها قادرة على ثبات أسعار العملات بشكل تلقائي وقد تبلورت الرقابة على الصرف الأجنبي بشكل خاص أثناء ألازمة الاقتصادية (1929- 1931)، ومنذ ذلك الحين أصبحت الرقابة على الصرف الأجنبي جزء لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية للدولة، ولو بدرجات مختلفة([441])، وان كان القانون الدولي لا يحتوي على قواعد معينة لتنظيم الرقابة على الصرف الأجنبي، إلا أن المطبق والمعترف به دوليا حق كل دولة في تنظيم شؤونها النقدية، فهي صفة من صفات السيادة المعترف بها دوليا، ولا يحد من هذا الحق إلا ما التزمت به الدولة بموجب ما معاهدة أبرمتها أو استنادا إلى فكرة التعسف في استعمال الحق، والتي تثار عند اتخاذ الدولة لإجراءات تعسفية تلحق الضرر بالأجانب أو بفئة معينة، وسنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول صور الرقابة على الصرف الأجنبي، وأهداف الرقابة على الصرف الأجنبي في المطلب الثاني، فيما نخصص المطلب الثالث لبحث موقف منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من الرقابة على الصرف الأجنبي وأثرها على الاستثمارات.

1.2.3 صور الرقابة على الصرف الأجنبي

تلجاء الدول إلى فرض الرقابة على الصرف الأجنبي، وتختلف درجة شدتها وشمولها من دولة إلى أخرى، بقصد منع تسرب الذهب إلى الخارج أو للحيلولة دون انخفاض أرصدتها من العملات الأجنبية عن حد معين([442])، ولا يقتصر تطبيق الرقابة على الصرف الأجنبي على دولة واحدة أو مجموعة صغيرة من الدول، بل هو نظام يميل بطبيعته للانتشار، فإذا طبقت مجموعة من الدول هذا النظام فان

---

440 - الدكتور محمد زكي المسير، مقدمة في الاقتصاديات الدولية واقتصاديات النقود، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 209.
441 - الدكتور أمين رشيد كنونة، الاقتصاد الدولي، مطبعة الجامعة، بغداد، الطبعة الثانية، 1987، ص245.
442 - الدكتور محمد عبد العزيز عجمية، الاقتصاد الدولي، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1987، ص112.

مجموعـــة كبـــيرة من الدول تجد نفسها مضطرة إلى تطبيقه، فمثلا إذا كانت حصيلة الصادرات لدول ما في دولة أخرى تطبق الرقابة على الصرف الأجنبي فان حصيلة الصـــادرات تكـــون غـــير قابلة للتحويل إلى عملات الدول الأخرى وبالتالي لا مفر للدولـــة المصـــدرة مـــن تطبـــيق الرقابة على الصرف الأجنبي وتنظيم الطلب على العملات الأجنبية حيث يتجه نحو الدول التي تملك صكوكا فيها ([443]).

لا تقتصـــر الرقابة على الصرف الأجنبي على الدول المتخلفة اقتصاديا، بل اضـــطرت بعـــض الدول الغربية إلى اتخاذ هذا الإجراء، حيث كانت تفرض القيود علـــى الـــتجارة الخارجية، الأمر الذي أدى إلى إحداث ثغرات في العملات الأجنبية لـــدى الدول الفقيرة، مما أدى بها إلى ضرورة فرض الرقابة على الصرف الأجنبي للـــرد على سياسة الدول الغربية([444])، وفيما بعد أصبح نظام الرقابة على الصرف الأجنبـــي مطـــبقا فـــي معظم دول العالم وله صور متعددة تختلف باختلاف الوضع الاقتصادي وسنقوم بدراسة هذه الصور في فروع متتالية:-

القيود الكمية على الصرف الأجنبي

يمـــثل نظام الرقابة على الصرف الأجنبي في شكله البسيط تحريم بيع وسراء الصـــرف الأجنبـــي بوساطة المواطنين ولا يتم إلا عن طريق سلطات الرقابة على الصـــرف الأجنبي([445])، فعلى من يريد الحصول على عملة أجنبية أن يشتريها من ســـلطات الـــرقابة على الصرف الأجنبي حسب السعر الرسمي، ومن يتحصل على عملة أجنبية من أي مصدر أن يقوم ببيعها إلى سلطات الرقابة على الصرف الأجنبي وبالســـعر الرسمي، وغالبا ما يكون سعر البيع اقل من سعر الشراء والسعر الرسمي اقـــل مـــن سعر السوق الحرة([446])، وهذا يشكل رقابة تامة على الصرف الأجنبي، ويتميز بالسيطرة الكاملة على ميزان المدفوعات([447])، ويعتبر ميزان المدفوعات هو صافي تعامل الاقتصاد في علاقاته مع اقتصاديات العالم الأخرى، فهو سجل يتم فيه تسجيل كافة المعاملات الاقتصادية التي تتم بين مقيمين في دولة معينة والمقيمين في

443 - الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص210.
444 - الدكتور محمد عجمية،المرجع السابق،ص116.
445 - الدكتور كامل بكري، الاقتصاد الدولي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 1985، ص244.
446 - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص142.
447 - الدكتور أمين كنونة،المرجع السابق،ص257.

دولــة أخــرى خــلال فترة زمنية غالبا ما تكون سنة([448])، فهو جدول حسابي ذو جانبين تسجل في الجانب الأيمن منه المدفوعات، وفي الجانب الأيسر المقبوضات أو الإيــرادات، ويوضـــح الطرق التي تستطيع الدول من خلالها الحصول على العملة الأجنبية([449]).

وعلـــى مـــن يـــريد الحصـــول على الصرف الأجنبي لغايات الاستيراد أو المدفوعـــات الأخـــرى، ان يقدم طلب لسلطات الرقابة على الصرف الأجنبي، فإذا زادت الطلـــبات عما هو متوفر لدى سلطات الرقابة، فيتم إخضاع هذه الطلبات إلى اولويات معينة، وتقدم بعض الطلبات على غيرها، فتكون الرقابة رقابة كمية مباشرة علـــى كافة المدفوعات الخارجية بهدف تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات خلال فـــترة زمنية معينة، وعادة ما تتضمن القيود الكمية على الصرف الأجنبي الترخيص لـــبعض المدفوعـــات بحرية اكبر من غيرها، فتعطى المواد الأولية والمواد الغذائية تفضيل على السلع الكمالية([450])، والقيود الكمية على الصرف الأجنبي تعتنقها الدول التـــي تســـعى إلـــى تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، وللحد من تهريب العملة الصعبة إلى الخارج.

القيود السعرية على الصرف

تفـــترض القيود السعرية على الصرف الأجنبي سعرا موحدا للصرف، ويقوم جهـــاز الـــرقابة على الصرف في استلام مخصصات الدولة من الصرف الأجنبي، وتخصيصــــها للأغـــراض المختلفة على أساس السعر الموحد([451])، وتتعدد أسعار الصرف التي تشتري وتبيع بها سلطات الرقابة على الصرف الأجنبي، تبعا لاختلاف مصادر الصرف الأجنبي، والأغراض التي يستخدم لتمويلها([452]).

---

448 - الدكتور فليح حسن خلف، العلاقات الدولية الاقتصادية، مؤسسة دار الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2001، ص233.

449 - الدكتور محمد صالح القريشي والسيد فواز الدليمي، مقدمة في الاقتصاد الدولي، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص229.

450 - الدكتور كامل بكري المرجع السابق، ص245.

451 - سعر الصرف هو النسبة التي يتم على أساسها مبادلة الوحدات النقدية الوطنية بالوحدات الأجنبية في وقت معلوم، أي سعر عملة بعملة أخرى، لمزيد من التفصيل انظر الدكتور امين كنونة المرجع السابق، ص203، وسيد عيسى المرجع السابق، ص8.

452 - الدكتور كامل بكري، المرجع السابق، ص254.

تلجأ الدولة إلى تحديد أكثر من سعر واحد للصرف، وتحدد هذه الأسعار على أساس نوع السلعة المصدرة أو المستوردة، فيمنح المصدر للسلع التي لم يسبق تصديرها، أو التي قل الطلب العالمي عليها سعرا عاليا للصرف، أما السلع المطلوبة عالميا فان المصدر يعطى سعرا منخفضا للصرف الأجنبي، وفي حالة الاستيراد فان العملات الصعبة تباع للمستوردين بسعر مرتفع وخاصة إذا كانت السلعة غير ضرورية([453])، وللحد من الاستيراد تضع الدولة سعر عالي للصرف الأجنبي، و لغايات تشجيع التصدير فإنها تضع سعرا منخفضا للصرف الأجنبي، وبهذا تحقق الهدف من الرقابة على الصرف الأجنبي وهو تقليل العجز في ميزان المدفوعات.

الضرائب والإعانات

تتخذ الدولة رقابة على الصرف الأجنبي بوضع قيودا مالية على المعاملات الخارجية، فترض رسوما جمركية إضافية بهدف الحد من الواردات، والإنفاق عليها بالصرف الأجنبي، وبذلك تميل عملة الدولة إلى الارتفاع ([454])، وتستخدم الدولة إعانات التصدير بقصد تنشيط الصادرات، وزيادة المتحصلات من الصرف الأجنبي([455])، وتفرض الرسوم الجمركية المرتفعة لحماية الصناعة الوطنية، وتمنح إعانات التصدير لتدعيم تجارة التصدير وليس من اجل الرقابة على الصرف الأجنبي([456]).

ونرى أن فرض الرسوم الجمركية المرتفعة على الواردات، ومنح إعانات التصدير يحقق رقابة على الصرف الأجنبي لأنه يشجع الصناعة الوطنية ويحميها ويدعم الصادرات، لسد العجز في ميزان المدفوعات.

ويعد نظام تعدد أسعار الصرف نظام متقلب غير ثابت يدفع المستثمرين الأجانب إلى البحث عن دول تتصف عملاتها بالثبات والاستقرار([457]).

فأي تدخل حكومي في حرية التعامل الصرف الأجنبي مهما اختلفت صوره يعد رقابة على الصرف الأجنبي، فيحقق هذا النظام بعض الفوائد تتمثل في ثبات

453 - الدكتور محمد المسير ، المرجع السابق ،ص214.
454 - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص142.
455 - الدكتور كامل بكري،المرجع السابق ،ص142.
456 - الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص143.
457 - الدكتور محمد عجمية، المرجع السابق، ص120.

سعر الصرف، وثبات الأسعار في الداخل والحد من هروب رؤوس الموال إلى الخارج نتيجة الثقة بالعملة الوطنية، ويحمي الإنتاج المحلي ([458])، وان كان المستثمرين الأجانب لا يفضلون هذا النظام، أما أهداف الرقابة على الصرف الأجنبي سنبحثها في المطلب التالي.

2.2.3 أهداف الرقابة على الصرف الأجنبي

تهدف الرقابة على الصرف الأجنبي إلى حماية ميزان المدفوعات، والمحافظة على ثبات سعر الصرف عند حد معين([459])، ويقصد بحماية ميزان المدفوعات الحد من استنزاف احتياطي الصرف الأجنبي للدولة، ويحدث الاستنزاف عند عدم وجود قيود على الصرف الأجنبي ([460])، والى جانب ذلك تحقق الرقابة على الصرف الأجنبي عدة أهداف نبحثها في فروع متتالية:-

منع هروب رؤوس الأموال

تؤدي الرقابة على الصرف الأجنبي إلى منع هروب رؤوس الأموال الأجنبية، لان تحويل العملات لا يتم إلا من خلال جهات الرقابة على الصرف الأجنبي([461])، وحماية الصناعة الوطنية من خلال التحكم بمقدار العملة التي يمكن تحويلها إلى عملة أجنبية([462])، فإذا كانت تهدف جهات الرقابة على الصرف الأجنبي إلى حماية الصناعة الوطنية فإنها تقلل مقدار العملة المسموح بتحويله، فتفرض قيودا على السلعة الأجنبية لا مثيل لها على السلع والمنتجات المحلية([463]) ، فهي تحد من هروب رؤوس الأموال وتحمي الصناعة المحلية.

حماية العملة المحلية من التدهور

تهدف الرقابة على الصرف الأجنبي إلى حماية العملة المحلية من التأثيرات الخارجية أو المضاربة بها في الأسواق المالية الأجنبية والاحتفاظ بسعر صرفها

---

458 - الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص215.
459 - الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص211.
460 - لدكتور عصام الدين بسيم ، المرجع السابق ،ص144.
461 - الدكتور محمد عجمية، المرجع السابق، ص114.
462 - الدكتور أمين كنونة،المرجع السابق ،ص254.
463 - الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص211.

وعدم القيام بتخفيضها([464])، وتحمي الدولة من العجز المستمر في ميزان المدفوعات وتقلل من أعباء الدولة مثل ازدياد المديونية الخارجية المقومة بالعملة الأجنبية([465]).

التمييز في علاقات الدولة التجارية

تحقق الرقابة على الصرف الأجنبي التمييز بين أنواع السلع المختلفة وبين البلدان المختلفة، والتمييز حسب السلع يحدث عندما تحدد الدولة كمية العملة الوطنية المسموح بتحويلها إلى عملة أجنبية، وتحدد سعر العملة الوطنية، وتحدد أهمية السلعة المستوردة، سلع ضرورية، أو سلع كمالية([466])، و التمييز بين الدول يحث عندما تسمح الدولة بتحويل العملة الوطنية إلى عملة أجنبية لدولة ما للاستيراد منها لتوافر فائض من عملاتها([467])، وحسب رغبة الدولة في توسيع أو تحديد علاقاتها التجارية مع دولة ما([468]).

عزل الاقتصاد الوطني عن التأثيرات الخارجية

تستطيع الدولة من خلال الرقابة على الصرف الأجنبي أن تقلل من اعتمادها على العالم الخارجي وان تقوم بتنظيم اقتصادها وتوجيهه الوجهة السليمة، فلا تقوم بعزله تماما وإنما تعزله نسبيا بهدف حمايته من المؤثرات الخارجية المزعجة والوقتية([469])، فإذا توسعت الدولة في الإنفاق على محاربة البطالة فان ذلك سيزيد من فرص العمل وزيادة الدخول، وبالتالي زيادة الحصول على السلع المحلية والأجنبية، وسوف تزداد المستوردات من السلع الأجنبية، ودفع مبلغ من العملة الأجنبية، لكن الرقابة على الصرف الأجنبي تحد من عملية تحويل العملة الوطنية إلى العملات الأجنبية([470])، والقيود التي تفرضها الدول النامية على حرية الاستيراد والتصدير والتحويلات النقدية، وعلى حرية تحويل إعادة راس مال المستثمر وأرباحه إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل، فقد شكلت عائقا أمام الاستثمارات الأجنبية

---

[464] ـ الدكتور محمد عجمية،المرجع السابق ،ص114
[465] ـ الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص211
[466] ـ الدكتور أمين كنونة، المرجع السابق، ص254.
[467] ـ الدكتور محمد المسير، المرجع السابق، ص211.
[468]ـ الدكتور أمين كنونة، المرجع السابق، ص254.
[469]ـ الدكتور محمد عجمية، المرجع السابق، ص114
[470]ـ الدكتور أمين كنونة، المرجع السابق، ص255.

الخاصـــة([471])، وفي سبيل التغلب على ذلك العائق لجأت الدول إلى عقد الاتفاقيات الثنائــية والجماعــية، ونتــيجة معاناة الدول في الفترة مابين الحربين العالميتين من مشـــاكل نقديـــة وعلى رأسها مشاكل الصرف الخارجي، اجتمع ممثلو 44دولة في تمـــوز عام 1944 في برتن وودز بالولايات المتحدة الأمريكية و استحدثوا صندوق الـــنقد الدولي في 22 تموز من نفس العام، وفي 27 كانون الأول عام 1945 دخل اتفـــاق صـــندوق النقد الدولي حيز التنفيذ وباشر نشاطه في آذار عام 1947([472])، وكـــان مـــن أهـــداف الصـــندوق المحافظة على استقرار أسعار الصرف للعملات المخـــتلفة، ومساعدة الدول الأعضاء في معالجة العجز في ميزان المدفوعات ([473])، وتعد الرقابة على الصرف الأجنبي أمر غير مرغوب فيه([474])، وتسعى بعض الدول النامـــية إلـــى إتـــباع توجـــيهات صندوق النقد الدولي من حيث اعتبار الرقابة على الصـــرف الأجنبي أمر غير مرغوب فيه وقد ضمنت تشريعاتها الداخلية النص على حرية تحويل العملات الأجنبية لجذب الاستثمارات.

3.2.3 موقف قانون منطقة العقبة من الرقابة على الصرف الأجنبي وأثرها على الاستثمارات

تخـــتلف مواقـــف الـــدول مـــن الرقابة على الصرف الأجنبي وحرية تحويل الأربـــاح وإعـــادة راس المال من دولة إلى أخرى، ولكل دولة الحرية في وضع ما تـــراه مناســـبا من القيود، على أن لا تخالف اتفاقية أبرمتها بهذا الخصوص، وان لا تتعســـف فـــي وضع القيود، فالدولة تضع القيود تبعا لضروفها وأوضاعها الخاصة، وارتـــباطها بالظروف الخارجية([475])، فقد تفرض الدول رقابة جزئية على الصرف الأجنبـــي، فتضع بعض القيود كشرط الموافقة الحكومية المسبقة قبل التحويل أو أن يتم التحويل عن طريق البنوك المحلية([476]).

471- الدكتور عصام الدين بسيم المرجع السابق، ص174.
472- الدكتور محمد عجمية، المرجع السابق، ص241، 242
473- الدكتور محمد القريشي وفواز الدليمي، المرجع السابق، ص 262.
474- الدكتور فليح خلف ، المرجع السابق،ص305.
475- الدكتور فليح خلف، المرجع السابق، ص244.
476- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص174.

وبعـــض الـــدول لا تفـــرض رقابة على الصرف الأجنبي وتحويل العملات الأجنبـــية، للترحيـــب في الاستثمارات الأجنبية، ولا تتجه الاستثمارات الأجنبية إلى الخـــارج إلا إذا كـــان عائد الاستثمار في الخارج أكثر منه في الداخل، وإذا تساوى عـــائد الاستثمار في الداخل والخارج، فان حرية تحويل الأرباح وإعادة رأس المال إلـــى موطن المستثمر الأصلي تلعب دورا مهما، وأساسيا على جذب الاستثمارات، فيـــتجه المســـتثمر بأموالـــه إلى الدولة التي لا تفرض رقابة على الصرف الأجنبي والتحويلات الأجنبية([477])، وقد تفرض الدولة رقابة تامة على حركة رؤوس الأموال الأجنبية([478])، فإذا امتنع المستثمر الأجنبي عن استثمار أمواله في دولة تضع نظاما متشـــددا للـــرقابة على الصرف الأجنبي، واتجه إلى الدول التي تفرض نظاما مرنا للـــرقابة أولا تفرضه، فيكون سلوكه مبررا لأنه يبحث عن الناتج النهائي لاستثماره وهو الربح الوفير وبعملة قابلة للتحويل([479]).

واخـــذ قانون منطقة العقبة الاقتصادية بنظام حرية تحويل العملات الأجنبية، فيضـــيف القـــانون حافزا إضافيا من حوافز الاستثمار، فللمؤسسات المسجلة حرية تحويـــل العمـــلات الأجنبية من المنطقة وحرية إدخال العملات الأجنبية إلى المملكة دون قـــيود([480])، ولأي شخص استعمال العملة الأردنية وحرية بيع وشراء العملات الأجنبـــية([481])، ويعـــد من أهم العوامل على جذب الاستثمارات الأجنبية إلى الدول المضـــيفة للاستثمار، قدرة المستثمر الأجنبي على تحويل راس ماله وعائده إلى بلده الأم([482]).

ونـــرى أن المشرع الأردني قد أعطى المستثمر الأجنبي حافزا مهما لتوطين استثماراته في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فعندما جعل العقبة منطقة اقتصادية خاصـــة، وفي ظل التوسع الدولي في إنشاء وتطوير المناطق الاقتصادية، فلا بد أن

---

[477]- الدكتور فريد النجار، نماذج الاستثمار الدولي في الدول العربية، بحث مقدم إلى ندوة أعمال التنسيق الضريبي، مرجع سابق، ص236
[478]- الدكتور أمين كنونة، المرجع السابق، ص275.
[479]- الدكتور عصام الدين بسيم، المرجع السابق، ص160.
[480]- المادة 49/ب من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
[481]- المادة94/أ من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
[482]- الدكتور عمار الشربيني، موقف المشرع المصري من المشروعات متعددة القوميات، مجلة مصر المعاصرة، السنة الحادية والسبعون، العدد380، ابريل، 1988، ص217-277.

يشمل قانون المنطقة على هذا الحافز إضافة إلى الحوافز القانونية الأخرى والتي تم التعرض إليها، و إلا كانت منطقة تعيق الاستثمارات الأجنبية.

الخاتمة

تعرضـــت هذه الدراسة للحوافز القانونية لتشجيع الاستثمار في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المتمثلة في تنظيم دخول وإقامة الأجانب واستخدام العمالة، وبيع وإيجـــار الأراضي للمستثمر، والإعفاءات الضريبية والرقابة على الصرف الأجنبي، وقـــد اعترف القانون الدولي لكل دولة بحرية تنظيم دخول وإقامة الأجانب وكفل لهم حـــد أدنـــى من الحقوق لا يجوز النزول عنه، وكذلك الأمر في مجال تنظيم الدولة لمواردهـــا و حرية استغلالها، وفي مجال الإعفاءات الضريبية، وان لم توجد قواعد عرفـــية دولية للرقابة على الصرف الأجنبي إلا أن المعترف به دوليا هو اختصاص الدولـــة الشامل في تنظيم شؤونها النقدية، وقد خلصنا من هذه الدراسة إلى النتائج و التوصيات التالية:

أولا: النتائج

1- ابتعد قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة عن الروتين والبيروقراطية في إنجاز معاملات الاستثمار، وقد الزم الموظف المختص في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بإنجاز المعاملات التي تسلم إليه بشان دخول وإقامة الأجانب واستقدام العمالة الوافدة خلال فترة زمنية محددة وان يسلم صاحب العلاقة إشعارا باستلام معاملته.

2- وفر قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فرص عمل للعمال الأردنيين، وخفف من حدة البطالة في المنطقة.

3- أجاز قانون المنطقة للأجانب بتملك الأراضي و استئجارها، ولم يترك الأمر دون تقييد، واشترط التبادل التشريعي و يكون البيع أو الإيجار لإقامة المشروع المتفق علية، و حقق المشرع المساواة بين المتنافسين لاختياره طريقة المزايدة لبيع الأراضي، وساوى بين المستثمر الأردني والمستثمر الأجنبي.

4- لم يفرض القانون أي رقابة على الصرف الأجنبي فللمستثمر الأجنبي حرية

تحويل العملات إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل.

5- منح القانون المستثمر الأجنبي إعفاءات ضريبية، وأزال العوائق التي تقف أمامها بالدخول طرفا في الاتفاقيات التي تعالج الازدواج الضريبي وتحد منه.

6- تم حل مشكلة صغر حجم السوق الأردني بالدخول طرفا في الاتفاقيات التي تحرر التجارة وتزيل القيود أمام الصادرات الأردنية، وتفتح الدول الأطراف الباب على مصراعيه أمام الصادرات الأردنية.

7- وازن المشرع باستمرار ما بين المصلحة العليا للدولة، وما بين مصالح المستثمرين.

ثانيا:التوصيات

1- مراجعة التشريعات الخاصة بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بين الفترة والأخرى، مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة في ظل التشريع السابق، ليكون تشريعا عصريا يناسب مع ما يفضله المستثمر الأجنبي، وضرورة الاستعانة برجال القانون ذوي الخبرة الكافية في التشريعات الدولية والداخلية.

2- العمل على ربط الإعفاءات الضريبية بشكل كامل بالمشاريع التي تستخدم عمالة أردنية بأعداد كبيرة، أو المشاريع التي تستخدم تكنولوجيا متقدمة و تقوم بتدريب العمال الأردنيين على المهن الفنية المتخصصة.

3- تخفيض ضريبة الدخل الكلية من 5%- 3% لتنافس المناطق الأخرى والتي تضع نسبة للضريبة بحدود هذه النسبة، لتكون المنطقة قادرة على جذب الاستثمارات..

4- إعفاء العمال الأجانب من ضريبة الدخل وضريبة الخدمات الاجتماعية.

5- الإسراع في وضع التعليمات التي لم تنجز بعد مثل التعليمات المتعلقة بإجراءات المزايدة والتعليمات التي تحدد نماذج عقود الإيجار.

6- العمل على إجراء دراسات وعمل لقاءات مع المستثمرين في المنطقة للتعرف على المشاكل والمعيقات التي تواجههم وإيجاد الحلول المناسبة لها.

7- العمل على تعيين ذوي الخبرة القانونية والإدارية والاقتصادية المناسبة والعمل على إيفادهم إلى الخارج لإكمال دراساتهم والاستفادة منها في تعزيز التوجه نحو

جذب الاستثمارات الأجنبية.

8- العمل على ترويج الأردن كمنطقة جاذبة للاستثمارات عبر وسائل الإعلام المختلفة، ليتعرف المستثمر الأجنبي على ما تقدمه المنطقة من حوافز.

قائمة المراجع

إبراهيم، إبراهيم احمد، (1992)، **مركز الأجانب وتنازع القوانين**، (د.ط).

إبراهيم، إبراهيم؛ العجارمه، أنور، (1993)، **مبادئ المالية العامة**، دار الصفاء،الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، (د.ط).

أبو السعود، رمضان، (1995)، **التأمينات الشخصية و العينية**، منشاة المعارف، الإسكندرية، (د.ط).

إسعاد، موحند، ترجمة، انجق، فائز، (1989)، **القانون الدولي الخاص**، الجزء الثاني، المنشورات الجامعية، الجزائر، (د.ط).

بركات، عبد الكريم صادق؛ البطريق، يونس احمد، (1986)، **النظم الضريبية**،الدار الجامعية، الإسكندرية، (د.ط).

بسيم، عصام الدين مصطفى، (1972)، **النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو**، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط).

البطريق، يونس احمد؛ عثمان، سعيد عبد العزيز، (2002)، **النظم الضريبية**، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، (د.ط).

البطريق، يونس، (1984)، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت،(د.ط).

بكري، كامل، (1985)، **الاقتصاد الدولي**، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، (د.ط).

بني يونس، يونس، (2003)، **المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية**، المكتبة الوطنية، عمان، (د.ط).

الجبوري، ماهر صالح، (1989)، **القانون الإداري**، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، (د.ط).

الجبوري، محمود خلف، (1998)، **العقود الإدارية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

الجبوري، محمود خلف، (1999)، **النظام القانوني للمناقصات العامة دراسة مقارنه**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

جعفر، محمد انس قاسم، (2000)، **العقود الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط).

الحداد، حفيظة السيد، (2001)، **العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.ط).

الحداد، حفيظة السيد، (2003)، **الموجز في الجنسية ومركز الأجانب**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، (د.ط).

حشيش، عادل احمد، (1997)، **أصول العقد المالي الاقتصادي العام**، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية، الإسكندرية، (د.ط).

الحلو، راغب ماجد، (2004)، **العقود الإدارية والتحكيم**، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، (د.ط).

حمدي، صلاح الدين احمد، (1985)، القانون الجزائري و المركز القانوني للأجنبي في الدولة، **مجلة القانون المقارن**، السنة الثانية عشر، العدد السادس عشر: 317-384.

خطار، علي، (1992)، عقد امتياز المرافق العامة وتطبيقاته في الأردن، **مجلة مؤتة للبحوث والدارسات**، المجلد السابع العدد الخامس: 13-99.

الخطيب، خالد شحادة؛ شامية، زهير، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر، عمان، (ط1).

الخطيب، خالد، (د.ت)، **الضريبة على الدخل أصول محاسبتها في الأردن**، (د.ط).

خلف، فليح حسن، (2001)، **العلاقات الدولية الاقتصادية**، مؤسسة دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، (ط1).

الخمش، منير، (1985)، **دراسات في المالية العامة و اتجاهاتها الحديثة**، دمشق، (د.ط).

دراز، حامد، (2000)، **مبادئ المالية العامة**، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، (د.ط).

الذنيبات، محمد، (2003)، **المالية العامة و التشريع المالي**، الدار العالمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

راضي، مازن ليو، (2002)، **دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (د.ط).

الراوي، جابر إبراهيم، (1986)، **القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني دراسة مقارنة**، الدار العربية للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

زريق، برهان، (2002)، **عقد الإيجار الإداري**، المكتبة القانونية، دمشق، (ط1).

سعد، جورج، (2001)، **المواضيع الأساسية في القانون الإداري العام**، مكتبة الحلبي، بيروت، (ط1).

سعد، محي محمد، (2002)، **العلاقة القانونية بين الممول و الإدارة الضريبية**، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، (ط1).

سعد، نبيل إبراهيم، (2000)، **الضمانات غير المسماة في القانون الخاص**، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط).

سعيد ، كامل ، (1983)، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن**، الجزء الأول ، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان،(ط2).

سلامه، احمد عبد الكريم، (1408ه)، **الوسيط في القانون الدولي الخاص السعودي**، منشورات و مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، (د.ط).

سليم، عصام أنور، (2000)، **الوجيز في عقد الإيجار**، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية، (د.ط).

الشربيني، عمار، (1988)، موقف المشرع المصري من المشروعات متعددة القوميات، **مجلة مصر المعاصرة**، السنة الحادية والسبعون، العدد217:380-277.

شرف الدين، احمد، (1995)، **المعوقات القانونية للاستثمار تشخيص الحالة المصرية**، ندوة أعمال التنسيق الضريبي، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، (د.ط).

شطناوي، علي خطار، (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، (ط1).

الشوابكه، سالم، (2000)، **المالية العامة والتشريعات الضريبية**، دار رند للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

صادق، هشام علي، (1977)، **الجنسية ومركز الأجانب**، المجلد الثاني مركز الأجانب، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط).

صادق، هشام علي؛ حفيظة السيد الحداد، (1999)، **دروس في القانون الدولي الخاص**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د.ط).

الصراف، عباس؛ حزبون، جورج، (1991)، **المدخل إلى علم القانون**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان،(ط2).

الصعيدي، عبد الله، (د.ت)، **الضرائب والتنمية**، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط).

طلبة، عبد الله، (د.ت)، **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، (د.ط).

العارضة، فوزي؛ سهاونه، مهند، (1996)، **المناطق الحرة في الأردن واقع وتطلعات**، الجمعية العلمية الملكية، عمان، (د.ط).

عباس، عبد الهادي، (1994)، **السيادة**، دار الحصاد للنشر والتوزيع، دمشق، (ط1).

عبد الحفيظ، صفوت احمد، (1999)، **دور الاستثمار الأجنبي في تطور أحكام القانون الدولي الخاص**، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

عبد الرحمن، عبد الحكيم مصطفى، (1990)، **المركز القانوني للمستثمر الأجنبي في السودان**، (د.ط).

عبد السلام، جعفر، (1974)، الإطار القانوني للتنمية الاقتصادية، **مجلة مصر المعاصرة**، السنة السابعة والستون، العدد368: 355-412.

عبد الفضل، محمود، (2000)، **العرب والتجربة الآسيوية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، (د.ط).

عبد الله، عز الدين، (1986)، **القانون الدولي الخاص**، الجزء الأول، في الجنسية ومركزا لأجانب، مطابع الهيئة المصرية، القاهرة، (ط11).

عبيدات، رفعت عبد الحميد، (2001)، **ضريبة المبيعات خبرات وحلول**، المكتبة الوطنية، عمان، (د.ط).

عبيدي، علي، (2000)، **شرح أحكام عقدي البيع والإيجار**، المركز القومي للنشر، اربد، (ط1).

عتمان، سعيد عبد العزيز؛ العشماوي، شكري رجب، (د.ت)، **النظم الضريبية**، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، (د.ط).

عجمية، محمد عبد العزيز، (1987)، **الاقتصاد الدولي**، دار الجامعات المصرية،الإسكندرية، (د.ط).

عطوي، فوزي، (2003)، **المالية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،(د.ط).

العكيلي، عزيز، (1995)، **الشركات التجارية في القانون ألا ردني**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

العلي، عادل فليح، (د.ت)، **المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

عناية، غازي، (1998)، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار البيارق، عمان, (د.ط).

عواضة، حسن، (1987)، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، (ط6).

عوض الله، صفوت عبد السلام، (2003)، الحوافز الضريبية وأثارها على الاستثمار والتنمية في مصر، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية**، السنة الخامسة والأربعون، العدد الأول:167-254.

عيسى، سيد، (د.ت)، **أسواق وأسعار صرف النقد الأجنبي**، انتراكو للطباعة، المعادي، (د.ط).

الفار، عبد القادر، (1996)، **أحكام الالتزام**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (ط3).

الفاضل، محمد، (1965)، **المبادئ العامة في قانون العقوبات**، الطبعة الرابعة مطبعة جامعة دمشق، دمشق، (د.ط).

فرهود، محمد سعيد، (1987)، **مبادئ المالية العامـــة**، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، (د.ط).

الفريج، موفق فهد، (1995)، **التنسيق الضريبي لتنميـــة الاســتثمارات العربيـــة**، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة أعمال التنسيق الــضريبي لتنميـــة الاســتثمارات العربية المشتركة، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة.

الفضل، منذر؛ الفتلاوي، صاحب، (1993)، **العقود المسماة**، مكتبة دار الفرقـــان للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

فليفله، المهدي محمد، (1997)، **النظم الجمركيـــة والتجـــارة الدوليـــة**، أكاديميـــة الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، (د.ط).

فهمي، محمد كمال، (1985)، **أصول القانون الدولي الخاص**، القاهرة، (ط2).

الفياض، إبراهيم، (1981)، **العقود الإدارية**، مكتبة الفرح، الكويت، (ط1).

الفيـــاض، إبـــراهيم، (1988)، **القـــانون الإداري**، مكتبـــة الفـــرح للنـــشر والتوزيع،الكويت، (ط1).

قباني، بكر، (د.ت)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط).

القريشي، محمد صالح؛ الدليمي، فواز، (1990)، **مقدمة في الاقتصاد الدولي**، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، (د.ط).

القيسي، إعـــاد حمـــود، (1998)، **الـــوجيز فـــي القـــانون الإداري**، دار وائـــل للطباعة،عمان، (ط1).

كريمي، علي، (1990)، **النظام القانوني لانتقال و رؤوس الأموال بـــين الأقطـــار العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، (ط1).

كنعان، نواف، (2002)، **القانون الإداري**، الكتـــاب الثـــاني، دار الثقافـــة للنـــشر والتوزيع، عمان، (د.ط).

كنونة، أمين رشيد، (1987)، **الاقتصاد الدولي**، مطبعة الجامعة، (ط2) بغداد.

لجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (2001)، **تقيم المناطق الحرة وجوانب الصناعة والنقل**، الأمم المتحدة، (د.ط).

المحجوب، عزة علي، (1999)، **الاعتقال الإداري**، جامعة القاهرة كلية الحقــوق، (د.ط).

محفوظ، عبد المنعم، (د.ت)، **القانون الإداري**، الكتــاب الثــاني، النــشاط الإداري، مكتبة عين شمس، القاهرة، (ط1).

محيو، حسن؛ منصور، سامي، (1994)، **القانون المــدني**، محاضرات في المدخل إلى علم القانون، الجزء الأول، الجامعة اللبنانية، (د.ط).

مراد، محمد حلمي، (1962)، **مالية الدولة**، مطبعة النهضة، القاهرة، (د.ط).

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، (2000)، **معجزة شرق آســيا**، تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة، ترجمة عبد الله ناصر السويدي، سيخه سيف الشامي، الإمارات، (د.ط).

المسير، محمد زكي،(1983) ، **مقدمة في الاقتــصاديات الدوليــة واقتــصاديات النقود**، دار النهضة العربية، القاهرة،(د.ط).

مشهور، نعمت عبد اللطيف، (1993)، **الماليــة العامــة فــي الفكــر الوضــعي والإسلامي**، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، (د.ط).

منصور، محمد حسين، (2000)، **النظرية العامة للائتمان**، دار الجامعة الجديــدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، (د.ط).

ناشد، سوزي، (2003)، **المالية العامة**، منشورات الحلبــي الحقوقيــة، بيــروت، (د.ط).

النجار، فريد، (1995)، **نماذج الاستثمار الدولي في الدول العربية**، بحــث مقــدم إلى ندوة أعمال التنسيق الضريبي، لتنمية الاستثمارات العربيــة المــشتركة، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة.

نمور، محمد سعيد، (1997)، **الجرائم الواقعة على الأموال في قانون العقوبــات الأردني**، منشورات جامعة مؤتة، جامعة مؤتة، (ط1).

نور، محمد، (د.ت)، **أسس ومبادئ المالية العامة**، مكتبة التجارة والتعاون، القاهرة، (ط1).

نوري، كريم نعمة، (2004)، **دور الاستثمارات الأجنبية في الدول النامية**، مجلة علوم إنسانية، العدد الثامن. www.uluminsania.com

الهداوي، حسن، (د.ت)، **الجنسية ومركز الأجانب واحكامهما في القانون العراقي**، منشورات جامعة بغداد، بغداد، (د.ط).

هوبيه، جيروم، (2003)، **العقود الرئيسية الخاصة**، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (ط1).

الوكيل، شمس الدين، (1964)، **الموجز في الجنسية ومركز الأجانب**، منشأة المعارف، الإسكندرية، (ط1).